

農林水産政策の主要課題

笹口 裕二

(農林水産委員会調査室)

《要旨》

安倍政権は、成長戦略分野として農林水産業を取り上げ、規制改革会議等で検討を行うとともに、産業政策と地域政策を車の両輪として取り組むため、農林水産業・地域の活力創造本部を設置し、これを農林水産政策の改革推進の基本的枠組みとした。2019年 は、以下の主要政策課題が挙げられる。

農業分野は、これまでの改革の点検・改善が行われる。最初に実行された改革で創設された農地中間管理事業制度が「5年後見直し」の時期を迎え、所要の改善策を講じるとされている。次いで方針決定された米政策改革は改革が定着するかどうか注目されている。農協改革も改革集中推進期間の期限が迫り、改革の成果が問われる。TPP等の経済連携の進展を受けて、農業経営環境整備のため農業競争力強化支援法が制定され、同法の施策検討規定により、各種法制度の点検結果がまとめられる。労働力不足対策として期待される「スマート農業」が新たに予算の重点事項の柱とされている。

林業分野は、2018年の民有林の新たな管理システム創設に続き、国有林野を活用した民間事業者育成のための制度を構築するとされている。水産分野は、資源管理強化と成長産業化のための漁業法等改正と予算大幅拡充を受けて、施策の円滑な準備・施行が課題とされる。

以上のほか、2018年は自然災害が相次ぎ、ため池防災対策が課題として浮かび上がった。

1. 改革推進の枠組みと経緯

安倍政権は、成長戦略分野として農林水産業を取り上げ、産業競争力会議及び規制改革会議¹で検討を行い、改革を推進してきた。また、成長戦略と農山漁村の活性化を合わせて推進するため、産業政策と地域政策を車の両輪として取り組んでいくこととし、2013年5月、内閣に「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。）を設置

¹ 2016年9月以降は、未来投資会議及び規制改革推進会議。

した。農林水産業の成長戦略は、規制改革会議等で検討された事項も含め、最終的には「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。）として、活力創造本部で取りまとめられるのが基本的な枠組みとなっている。

安倍政権がこれまでに行ってきた改革は、まず、国が米の生産数量目標の配分を止め需要に応じた生産を目指す「米政策の見直し」の決定²、生産性向上に向けて農地の集積・集約化の促進を目的とする「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。以下「機構法」という。）の制定であった。2013 年 12 月には最初の活力創造プランの策定が行われ、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 次産業化推進を盛り込み、「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」とした。次に、2014 年 6 月、活力創造プランを改訂し、農業者や農協の経済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。

続いて、2015 年 10 月に環太平洋パートナーシップ協定（以下「TPP」という。）が大筋合意に至ると、これを受けて、政府は、「総合的な TPP 関連政策大綱」（2015 年 11 月 TPP 総合対策本部決定）を取りまとめ、国内農林水産業対策を盛り込んだ。大綱の中で検討継続とされた事項が 1 年かけて検討され、2016 年 11 月に活力創造本部において、構造的問題を解決し農業者の所得向上を目指す「農業競争力強化プログラム」（以下「強化プログラム」という。）がまとめられ、活力創造プランの改訂（2 回目）に盛り込まれた。

2017 年には 3 回目の改訂が行われ、新たな森林管理システムの創設と食品流通構造の改革が取りまとめられ、森林経営管理法（平成 30 年法律第 35 号）の制定、卸売市場法（昭和 46 年法律第 35 号）の改正³が行われた。

2018 年 6 月に活力創造プランの 4 回目改訂で「水産政策の改革について」が盛り込まれ、同年 12 月に「漁業法等の一部を改正する等の法律」（平成 30 年法律第 95 号。以下「漁業法改正法」という。）が制定された。

漁業法改正法による水産政策改革をもって、農林水産の各分野の主要改革は一巡した感がある。成長戦略の主要目標と進捗は図表 1 のとおりである。今後は、新たな改革とともに、これまで実行してきた改革の見直しと改善が課題になっていく。2018 年 11 月に改訂（5 回目）された活力創造プラン（以下「最新活力創造プラン」という。）に関連法案提出を含めた今後の施策方針が盛り込まれた。以下、当該方針を含め、2019 年国会（常会）における農林水産政策の課題を述べる。

2. 農地の集積・集約化の推進

（1）農地中間管理事業制度の見直し

農地中間管理事業は、都道府県ごとに置かれる農地中間管理機構が農地を借り入れ、それを転貸する形で「担い手⁴」へ農地を集積・集約化する事業である。これは、我が国の農

² 2013 年 11 月に活力創造本部で決定された「制度設計の全体像」の一部。

³ 卸売市場法及び食品流通構造改善促進法の一部を改正する法律（平成 30 年法律第 62 号）

⁴ 「担い手」とは、効率的かつ安定的な農業経営を行っている又は目指している経営体のこと。具体的には、

地利用が分散錯綜した小規模な農地ごとに耕作されるため、集積して耕作規模を拡大するとともに、空間的に集約することにより、作業効率と生産性の向上を目指すものである。事業の始まった 2014 年から担い手への農地集積は進んだが、担い手への集積率 8 割という政策目標（図表 1 参照）を達成するためには、事業実績が不十分な状況である。機構法の施行後 5 年をめぐりとして、農地中間管理事業の在り方を見直し、必要な法制上の措置を講ずることとされており⁵、2019 年が法律施行後 5 年目に当たる。規制改革推進会議で検討が行われ、最新活力創造プランに見直し方針が盛り込まれた。

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)	55.2%(2017 年度)
40 代以下の農業従事者数	40 万人(2023 年)	31.0 万人(2012 年)	31.8 万人(2016 年)
米の生産コスト削減	4 割減(2023 年)	16,001 円/60kg(2011 年)	10,977 円/60kg*(2017 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)	8,071 億円(2017 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)	6.3 兆円(2016 年度)

*水稲作付面積 15ha 以上の担い手農業者の平均生産コスト

(出所) 内閣官房・農林水産省資料より筆者作成

農地中間管理事業の課題としては、①人・農地プラン⁶の作成等を通じて地域内の農地利用の在り方について、合意が形成されている場合に農地の集積・集約化が円滑に進められる優良事例が見られる一方で、集積・集約化が進まない地域では、十分な話し合いができておらず、人・農地プランの内容も不十分である事例が見受けられたこと、②農地の借入れと転貸の計画を別々に作成し、転貸については計画を 2 週間縦覧に供するなど事業手続が煩雑で時間を要すること、③農地中間管理事業以前からある農地利用集積円滑化事業⁷など農地集積・集約を支援する取組が複数併存することやそれらの事業実施区域が異なること、④農地中間管理事業を推進するための機構集積協力金⁸について、個人支払いタイプでは集

農業経営基盤強化促進法（昭和 55 年法律第 65 号）第 12 条に規定する農業経営改善計画の認定を受けた認定農業者と、将来認定農業者になると見込まれる新規就農者や集落営農組織等が該当する。

⁵ 機構法附則第 2 条

⁶ 人・農地プランとは、地域内で十分議論した上で地域の中心となる経営体、農地利用の在り方等を取りまとめたもので、地域農業の将来像を示す。農地中間管理事業を制度設計する際に、法制化することが検討されたが、規制改革会議における新規参入の妨げになるとの指摘を受けて見送られた。その後、衆議院での機構法の審議で人・農地プランの協議の場と公表について法制化する修正が行われた経緯がある。

⁷ 市町村や農協等といった農地利用集積円滑化団体が農地所有者から委任を受けて又は買入れ等を行って、意欲ある農業者へ農地の売買等を行う事業。2009 年に農業経営基盤強化促進法の改正により創設された。

⁸ 農地中間管理機構に農地を提供する出し手への協力金で、個人に支払われるタイプ（経営転換協力金、耕作者集積協力金）と地域に支払われるタイプ（地域集積協力金）がある。

約化の機能が限定的であること等が挙げられる。これらの課題を受けて、①人・農地プランの内容を実質的に機能するものとし、そのため農業委員・農地利用最適化推進委員⁹がコーディネーターとして話合いに参加することを法令で明確化すること、②事業手続を簡素化すること、③農地集積・集約化の支援体制を統合一体化すること、④機構集積協力金について、単価の見える化や中山間地域についての交付基準の緩和等を行いつつ、地域支払タイプに重点化・一元化を図ること等の見直しの方向が打ち出されている。

(2) 関連制度の見直し

農地中間管理事業制度の見直しに関連し、①農地集積や農地利用の広域化が進んでいることに鑑み、認定農業者制度¹⁰について、市町村の認定基準を踏まえつつ、都道府県等が認定を行う仕組みを設けること、②中山間地域で担い手不足への対応として法人化が求められる一方、農業法人のグループ内での役員兼務といった新たなニーズに対応するため、認定農業者である農地所有適格法人について役員の時常従事要件を特例的に緩和すること等の見直しを行うことが最新活力創造プランに盛り込まれ、(1)の見直しと合わせて2019年国会(常会)に関連法案を提出することとされている。中山間地域では、農地が狭小であること、機械導入が困難であること等が、農地の集積・集約化が他の地域よりも遅れている要因であり、今回の見直しがこうした課題に十分対応できるのかが問われる。

3. 米政策改革

1971年から本格実施された米の生産調整は、配分方式の変遷を経ながら、継続されてきた。人口減少による主食用米の需要減少が続く中、政府は、国が目標量を配分する仕組みによる生産調整を続けていくことは困難とし、2013年に活力創造本部において、2018年産から「米の直接支払交付金¹¹」を廃止し、5年後(2018年)をめどに国が示す生産数量目標に頼らない米の生産を目指す方針を取りまとめた。

2018年産から、上記方針に従い、「米の直接支払交付金」が廃止されるとともに、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っている。国は、価格や各県の作付動向等のきめ細かな情報提供(マンスリーレポート等)と「水田活用の直接支払交付金¹²」による麦・大豆等の転換作物への助成を行うための予算を計上している(2019年度予算 3,215億円)。

2018年産の直前は3年連続で国全体の生産数量目標が達成されていた。生産数量目標配分の廃止後、最初の年産となる2018年産は、主食用米の作付け面積が138.6万ha(前年

⁹ 主に意思決定を担う農業委員と別に農地利用適正化の地域活動を担うため、農業委員会が委嘱する委員。

¹⁰ 認定農業者制度とは、農業経営基盤強化促進法に基づき、農業者が効率的・安定的な農業経営を目指す農業経営改善計画を作成し、市町村が認定する制度。認定農業者に対し支援措置が講じられる。

¹¹ 民主党政権時の「米の所得補償交付金」が政権交代により2013年産から名称変更され、交付単価が10a当たり15,000円から7,500円に削減されて継続されたもの。

¹² 水田を活用して、飼料用米、麦、大豆等の作物を生産する農業者に対し直接交付される交付金。飼料用米、麦等の本作化を進める戦略作物助成と特色ある製品の産地形成を支援する産地交付金で構成される。

産 137.0 万 ha) と微増、収穫量が 733 万トンと、需要量見通しの 735 万トンとおおむね同水準となっている。米価は全銘柄平均 15,707 円/60kg (2018 年 10 月価格、農林水産省調べ) と直近 5 年間のほぼ最高水準となっている。2018 年産は、需給の緩みへの不安視もあったが、災害による作柄の悪化等もあり、結果として米価も高水準が維持された。

2019 年産について、農林水産省は 2018 年 11 月に公表した「米穀の需給及び価格の安定に関する基本方針」において需要減少ペース見込みを従来の年 8 万トンから 10 万トンに拡大し、適正生産量を 718~726 万トンと減少で見込んだ¹³。高水準の米価で増産意欲が高まる中、転作を促す「水田活用の直接支払交付金」等による助成の充実が求められるところ、2018 年 11 月、財政制度等審議会は制度設計の在り方の検討を求める建議を行い、食料・農業・農村政策審議会では元財務次官の委員が飼料用米への過剰誘導の見直しを求めて発言した¹⁴。こうした状況の下、2019 年産以降も需要に応じた生産が実現し、米政策改革が定着できるのか、そのために農林水産省がどのような施策を講じていくのか注視される。

4. 農協改革

農協改革についての政府の基本方針を示した 2014 年 6 月閣議決定の規制改革実施計画において、2019 年 5 月までの 5 年間で農協改革集中推進期間とされた。農協改革については、規制改革会議は、信用事業の分離、全農の株式会社化、准組合員の事業利用規制など、農業による利潤追求の経営環境整備を目指して、農業者利用への限定、販売・購入組織への純化という方向で意見表明を繰り返し、与党が改革の行き過ぎを抑制するという形で進められてきた¹⁵。現在の政府方針は、農協改革は自己改革が基本である¹⁶としているが、規制改革推進会議等は、なお、農協改革に対する強い関心を維持しており、未来投資戦略 2018 及び 2018 年 6 月閣議決定の規制改革実施計画において、農協改革に関し、フォローアップを行うことが明記されている。

農協改革集中推進期間の期限である 2019 年 5 月を控え、今後、農業者の所得向上等に向けた J A グループの自己改革、全国農業協同組合連合会が策定した『「農林水産業・地域の活力創造プラン」に係る本会の対応』(2017 年 3 月)の進捗状況、農林中央金庫が各地域農協に判断を求めている信用事業継続又は代理店化の結論等について、規制改革推進会議等においてフォローアップが行われることとなる。農協法改正法¹⁷(2016 年 4 月施行)附則に基づく准組合員の組合事業利用調査等については、法施行後 5 年経過(2021 年 3 月)までの間実施し、検討を加えて結論を得る旨同法に規定されているが、規制改革推進会議は、なお、そのフォローアップを 2019 年 6 月までの重点事項として掲げている¹⁸。自由民

¹³ 『日本農業新聞』(平 30.11.29)

¹⁴ 『日本農業新聞』(平 30.12.11)

¹⁵ 「農協・農業委員会等に関する改革の推進について」(2014 年 6 月与党取りまとめ) など

¹⁶ 第 193 回国会参議院本会議録第 19 号 9 頁(平 29.4.21)

¹⁷ 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)

¹⁸ 「規制改革推進会議 第 3 期 重点事項」(第 37 回規制改革推進会議(平 30.10.12)における配付資料)

主党農林部会等¹⁹は、2018年8月に「農協改革の推進に関する決議」を行い、「准組合員の事業利用に関する規制の在り方の検討に当たっては、農業者の所得向上を図るとの農協改革の原点を踏まえ、JAグループの自己改革の支障とならないよう、農協組合員の判断に基づくものとする」と盛り込んでいる。これらのことから、2019年5月に向けて所得向上等のJAグループの自己改革の成果と規制改革推進会議の対応が注視される。

5. 経済連携の進展と農業競争力強化

(1) 経済連携の進展

米国がTPPから離脱した後、残り11か国は米国を除いた形で協定を維持する方向で交渉を行い、「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定」（以下「TPP11」という。）に署名した。TPP11は、第196回国会で承認され、関連整備法²⁰も成立しており、発効に必要な6か国以上²¹で国内手続が完了し、2018年12月30日に発効した。

「経済上の連携に関する日本国と欧州連合との間の協定」（以下「日EU・EPA」という。）は、2017年7月に大枠合意に至り、これを受けて政府は総合的なTPP関連政策大綱を改訂²²し、影響が懸念されるチーズや構造用集成材（木材）の国内対策等を盛り込んだ。日EU・EPAは、第197回国会で承認されるとともに関連実施法²³も成立し、EU側の手続も完了しており、2019年2月に発効することとなっている。

強化プログラム等に基づく国内農林水産業の体質強化策を始めとして既に対策が講じられてきているが、政府は国内対策を講じることで国内生産量には影響が出ないと説明しており²⁴、TPP11と日EU・EPAがいよいよ発効することになるため、国内生産への実際の影響の有無と仮に影響が生じた場合にはその追加対策の在り方が注視される。

米国はTPPから離脱したが、2018年9月の日米首脳会談において、共同声明により、日米二国間で物品貿易協定の交渉を開始することが合意された。貿易不均衡の是正を重視するトランプ政権は農業分野を優先分野と捉えている²⁵。TPP11と日EU・EPAの発効により、牛肉や乳製品についてはオーストラリアやニュージーランド、豚肉についてはカナダやEUと比較して日本への輸出が不利になることから、米国の農業団体は日本の農産物の市場開放を強く求めている²⁶。政府は、日米共同声明で、農林水産品の市場アクセス改善は過去の経済連携協定が最大限であると確認していると説明している。この点に関し、日米共同声明にいう「過去の経済連携協定で約束した市場アクセスの譲許内容」の具体的範囲が議論となってきた²⁷。日米物品貿易協定がどのような交渉となるのか注視される。

¹⁹ 自由民主党農林・食料戦略調査会、農林部会及び農協改革等検討委員会

²⁰ 「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の一部を改正する法律」（平成30年法律第70号）

²¹ メキシコ、日本、シンガポール、ニュージーランド、カナダ、オーストラリア、ベトナム（2018年12月19日現在）。

²² 名称が「総合的なTPP等関連政策大綱」に改められた。

²³ 特定農林水産物等の名称の保護に関する法律の一部を改正する法律（平成30年法律第88号）

²⁴ 第197回国会衆議院農林水産委員会議録第5号6頁（平30.11.20）

²⁵ 『日本経済新聞』（平30.9.28）

²⁶ 『読売新聞』（平30.11.28）

²⁷ 第197回国会参議院農林水産委員会会議録第3号（平30.11.27）

(2) 農業競争力強化施策の点検

貿易交渉の進展を受けて、第 193 回国会及び第 196 回国会において強化プログラムを実行するための法律が制定された²⁸。その中で農業競争力強化支援法（以下「強化支援法」という。）は、農業資材価格の引下げや農産物流通の合理化により、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、農業者の努力では困難な構造的問題の解決を図るものである。同法は一部がプログラム法となっており、国の施策の方向性を規定するとともに、政府が、おおむね 5 年ごとに実態の調査、施策の総点検を行い、必要な措置を講じていくことを規定している。同法施行（2017 年 8 月）後最初の点検と措置は 2 年以内に行うこととされており、2019 年 7 月がその期限となる。

農林水産省は、強化支援法に基づく農業資材の供給に関する調査の結果を 2018 年 8 月に公表した。水田を有するなど我が国と農業構造が類似する韓国は、我が国と比較して肥料が 4～6 割安、農薬は 7 割安から 3 割高という結果であった。また、同法に基づく農産物流通等の状況に関する調査の結果を同年 9 月に公表した。我が国の食料品流通は、なお卸売市場を介した取引が主流であるが、有機農産物等の多様な消費者ニーズに対応するファーマーズマーケットやインターネット通販等の多様な販売チャンネルの構築に向けた動きがみられるという結果であった。

生産資材のうち肥料については、多品種少量生産がその低生産性の原因とされているが、強化支援法において、銘柄が著しく多数であるため生産性が低いものについて、銘柄の集約を促進することが規定されている。肥料制度に関し、農林水産省は、肥料のコスト削減に向けた方策を検討する有識者会議を開いて現行制度を総点検し、肥料取締法の改正も視野に入れて、2019 年 1 月までに対応方針をまとめると報道されている²⁹。

農産物流通に関し、農産物検査については、強化プログラムでその規格について合理的なものに見直すとされるとともに、強化支援法において、農産物流通等に関して国が定めた規格の見直しを行うことが規定されている。2018 年 6 月には、日本農業法人協会が農産物検査の廃止を提言しており、農林水産省は、検査の効率化を目的として表示要件を緩和する方向で検討していると報道されている³⁰。

種苗については、知的財産推進計画 2018（2018 年 6 月知的財産戦略本部決定）において、「育成品種の帰属、異議申立などの在り方についても検討を行う」とされており、農林水産省は、農業者が購入した種苗から栽培して得た種苗を次期作に使う「自家増殖」を原則禁止する方向で検討しており、優良品種の海外流出を防ぐ狙いで、種苗法の改正を視野

²⁸ 第 193 回国会は、農業機械化促進法を廃止する等の法律（平成 29 年法律第 19 号）、主要農作物種子法を廃止する法律（平成 29 年法律第 20 号）、農業競争力強化支援法（平成 29 年法律第 35 号）、土地改良法等の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 39 号）、農村地域工業等導入促進法の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 48 号）、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（平成 29 年法律第 60 号）、農林物資の規格化等に関する法律及び独立行政法人農林水産消費安全技術センター法の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 70 号）、農業災害補償法の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 74 号）、第 196 回国会は、土地改良法の一部を改正する法律（平成 30 年法律第 43 号）、農薬取締法の一部を改正する法律（平成 30 年法律第 53 号）、卸売市場法及び食品流通構造改善促進法の一部を改正する法律。

²⁹ 『日本農業新聞』（平 30. 11. 28）

³⁰ 『日本農業新聞』（平 30. 11. 8）

に入れていると報道されている³¹。

6. スマート農業

(1) スマート農業の推進

2019年度概算要求において、生産性向上と労働力不足対策が期待される「スマート農業」が初めて重点事項の柱として位置付けられた。「スマート農業」とは、ロボット技術、A I、I C T等の活用により超省力・高品質生産を可能にする農業である。スマート農業の例としては、①労働力不足の解消：自動運転システムと高精度G P Sによる省力化・無人化、②収量・品質の向上：センシング技術、ビッグデータ、I o T及びA Iによる精密農業の実現、③労働環境の改善：ロボット技術による重労働や危険作業からの解放などが挙げられる。最新活力創造プランにおいて、「スマート農業の推進」の見出しが立てられ、ロボット、A I、センシング技術などの先端技術の研究開発、技術実証、速やかな現場への普及を総合的に推進するとされた。施策として、規制緩和等によるドローンの普及推進や農業データ連携基盤³²の本格稼働が盛り込まれた。活力創造プランにおいて、2025年までに農業の担い手のほぼ全てがデータを活用した農業を実践するという目標が示されており、2019年夏までに必要な取組やその進め方等を定めた「農業新技術の現場実装推進プログラム」（仮称）を策定することとされている。

(2) ドローンの利用拡大

農業用ドローンの利活用拡大に向け、最新活力創造プランにおいて、利用時における補助者配置の義務等の緩和、散布可能な農薬種類の拡大、航空法上の申請に伴う機体や操縦者の確認手続の国土交通省への一元化を行うほか、民間における技術革新やニーズをくみ取るための官民協議会を設置するとともに、ドローンの普及を総合的に推進するための計画を策定することとされている。

(3) 農業データ利活用の推進

農業のあらゆる現場において、I C T機器が幅広く導入され、栽培管理等がセンサーデータとビッグデータ解析により最適化されることにより、熟練者の作業ノウハウがA Iにより広く情報共有されるとともに、ロボット技術等で実作業の無人化・省力化が可能になるとされる。未来投資戦略2018において、農業データ活用の基盤となる農業データ連携基盤を2019年4月から本格的に稼働させるとともに、幅広い主体の参画を進め、データの連携・共有・提供の範囲を、生産から加工、流通、消費に至るバリューチェーン全体に広げるとされている。農林水産省は、農業データ連携基盤の利用も含めた農業データの形成・活用を促進するため、2018年10月に、農業データの提供・利用に関する明確なルールづ

³¹ 『日本農業新聞』（平30.5.15）

³² 公的機関等が保有する農業、地図、気象等の情報のオープン化等により、様々なデータを共有・活用できるデータ基盤（プラットフォーム）。担い手の誰もがデータを駆使して生産性向上や経営改善に取り組める環境を整えることが期待される。

くりに向けた「農業分野におけるデータ契約ガイドライン」を策定した。

7. 林業の成長産業化（国有林野の民間活用）

戦後造成された人工林が本格的な利用期を迎える中、林業の成長産業化と森林資源の適切な管理を図るため、民有林において、森林経営管理法に基づく新たな森林管理システムが2019年4月に導入される。最新活力創造プランにおいて、新たなシステムを通じて森林経営管理の集積・集約化を進めるとともに、国有林野を活用して、林業経営者の育成を図ることとされている。このため、国有林野の一定の区域で、公益的機能を確保しつつ、意欲と能力のある林業経営者（森林組合、木材生産業者等）が、長期・安定的に立木の伐採を行うことができる仕組みや、意欲と能力を有する林業経営者と連携する住宅メーカー等の川下事業者に対する資金供給の円滑化を図る仕組みを創設することとし、2019年国会（常会）に関連法案を提出するとされている。法案の内容として、①長期・安定的な伐採を可能とするため、一定の期間内（10年間を基本とし、50年間を上限）、事業者が立木を伐採できる権利を設定すること、②森林の公益的機能を確保するため、国の認めた施業計画に基づいて伐採できる仕組みとし、再造林まで一貫して行わせること等が検討されている。

8. 水産政策改革

（1）漁業法改正法等の施行に向けて

水産資源の適切な管理と水産業の成長産業化の両立を目指し、資源管理措置と漁業許可、漁業権免許等の漁業生産制度の一体的な改革を行うため、2018年12月に漁業法改正法が成立した。

資源管理については、漁獲の上限である漁獲可能量（TAC）を定めて管理し、さらに漁船ごとに漁獲割当量（IQ）を配分することが原則とされる。法案審議において、漁獲可能量設定の前提となる、資源評価の信頼性、漁獲割当の公平性が議論になるとともに、欧米で既に導入している国と比べ、魚種・漁業種類が多様な我が国においては、導入の在り方に配慮が必要との指摘がなされた。漁業許可制度については、漁船の規模規制が廃止されるため、漁船の大型化による安全性や居住性の向上につなげること、小型船中心の沿岸漁業への影響に配慮すること等の課題が指摘された。漁業権については、免許の優先順位の見直しに関し、既存の漁業権者が免許を継続できる基準とされる「漁場を適切かつ有効に活用」の具体的な内容や、既存の漁業権者以外の免許申請が競合した場合の判断基準である「地域水産業の発展に最も寄与」の具体的な内容が議論となった。また、海区漁業調整委員³³の公選制が知事の任命制に変更されることに関し、漁業者の意見が反映されにくくなり、漁業調整が困難になるとの指摘があった。

こうした漁業法改正法の施行に当たっては、政省令や技術的助言など今後定められる内

³³ 都道府県に一つ又は複数定められる海区ごとに海区漁業調整委員会が置かれ、漁業権免許に係る答申、漁業の制限等の漁業調整のための指示を行う。委員会は、公選の漁業者委員、知事選任の学識経験委員、公益代表委員で構成される。

容や具体的な運用がどのようになるのか、課題とされる。また、資源状況に応じて漁獲規制が強化される可能性があり、収入補償等の漁業経営のセーフティネットが求められるところであり、検討を行って必要な法制上の措置を講ずることが漁業法改正法附則に規定されている³⁴。水産庁は、漁業法改正法による改革を確実に実行するためとして2019年度予算で水産関係予算を大幅に拡充³⁵している。

（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³⁶（WCPFC）において、30kg未満の小型魚の漁獲量を2002年から2004年の平均水準から半減するとともに、30kg以上の大型魚の漁獲量を同平均水準から増加させないことが取り決められている。2015年から国内の漁獲管理が始められたが、2年目は漁獲枠を超過し、3年目は最終的に漁獲枠超過はなかったものの、北海道の沿岸漁業に小型魚の漁獲枠の大幅超過が生じ、他の地域の中には漁獲枠を残しながら操業自粛せざるを得ない事態が発生した。4年目は、法律に基づくTAC管理に移行し、都道府県枠は月別の管理に強化された。また、3年目の超過分を差し引いたため、小型魚枠が実質ゼロの都道府県が生じた。都道府県との調整に時間を要したため配分案のパブリックコメントが9日間に短縮されて漁業者への周知が遅れ、大型魚枠の配分に漁業者の反発を招き、国の留保分を配分して調整する結果となった。また、3年目の漁獲超過に対する措置として北海道の小型魚枠が実質ゼロとなったため、一部の漁業者から訴訟が提起された。漁獲枠の厳格な遵守が必要な一方で、漁業経営に大きな影響を与えることを避けることも要請される所であり、厳しい資源量の魚種に関するTAC管理の難しさが現れているといえる。

9. ため池防災

2018年は自然災害が相次ぎ、平成30年7月豪雨においては、中山間部の小規模ため池で決壊等が多発した。これを受け、同月、農林水産省内に、今回の災害を踏まえた効果的な対策の在り方を検討するチームが設置された。検討チームは、同年11月に、「平成30年7月豪雨等を踏まえた今後のため池対策の進め方」を取りまとめ、決壊による被害が発生したため池が、優先的に対策を進める防災重点ため池に選定されていなかったこと、避難判断に必要なため池に関する情報収集が不十分なこと、農業利用されておらず適正に管理されていないため池が存在すること等の課題が指摘された。これを受けて、①防災重点ため池の選定基準の見直し、②浸水想定区域図の作成など緊急避難対策、③利用されていないため池の廃止、影響度の高いため池の優先補強等の施設機能の適切な維持・補強対策が示された。第4次安倍改造内閣の基本方針³⁷においても、ため池改良を含む防災・減災、国土強靱化のための緊急対策を3年間で集中的に実施するとされている。

³⁴ 漁業法改正法附則第33条第1項

³⁵ 2019年度予算では2,167億円が計上されている（前年度予算額1,772億円）。

³⁶ 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。

³⁷ 平成30年10月2日の初閣議において決定。

ため池の豪雨対策については、第 193 回国会における土地改良法改正の審議において、耐震化対策のみを取り上げた改正内容について豪雨対策の視点も必要との指摘に対し、農林水産省は、豪雨対策は気象予報により事前予防が可能である³⁸としてその必要を認めなかった経緯がある。ため池は全国に約 20 万か所存在するとされ、現状把握も十分とは言えない状況であり、早急な対策が望まれる。農林水産省は、農業用ため池の管理や補強対策を徹底するための法案を 2019 年国会（常会）に提出する方針であると報道されている³⁹。

（ささぐち ゆうじ）

³⁸ 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 14 号 7 頁（平 29. 5. 18）

³⁹ 『日本農業新聞』（平 30. 12. 11）