

# 農林水産政策の主要課題

長谷 明弘

(農林水産委員会調査室)

## 《要旨》

我が国の農林水産業を取り巻く環境は厳しさを増しており、食料の安定供給確保の観点からも生産基盤の立直しや農山漁村の振興が喫緊の課題である。政府の「農林水産業・地域の活力創造プラン」の令和元年改訂では、「農業の生産基盤強化」が新たな柱として追加されるとともに、4点の課題に対して法整備を進めるとされた。

C S F・A S Fの発生拡大に対応するため、「家畜伝染病予防法」の改正法案が提出される。C S Fの終息への効果や小規模農家の負担軽減策等が議論のポイントとなる。

和牛遺伝資源（人工授精用精液・受精卵）の不正流通防止や知的財産としての保護が求められており、「家畜改良増殖法」の改正法案と新法が提出される。適正な流通の確保への効果や不正流通に対する救済措置について注視する必要がある。

優良な植物新品種の保護に向けて、「種苗法」の改正法案が提出される。海外流出防止への効果や自家増殖のルール変更への対応が議論のポイントとなる。

平成31年4月から実施された森林経営管理制度において森林組合は重要な役割を果たすことになる。森林組合の経営基盤の強化を図るため、「森林組合法」の改正法案が提出される。

農業従事者は減少・高齢化しており、若い世代の新規就農・定着の確保が課題である。政府は「農業人材力強化総合支援事業」を講じているが、課題もあり、注視していく必要がある。

本年は「食料・農業・農村基本計画」の改訂の年に当たる。焦点は食料自給率目標である。同目標はこれまで一度も達成されたことがない。新しい目標の考え方や数字を検証する必要がある。

また、来年の「森林・林業基本計画」の改訂に向けて、現行計画の進捗状況の評価等も課題となる。

## 1. はじめに

我が国の農林水産業においては、従事者の減少・高齢化、農地の減少・荒廃、漁獲量の

減少、消費者である国内人口の減少の進展に加え、近年の大規模自然災害の頻発など、その取り巻く環境は厳しさを増している。そのような中、TPP11 協定<sup>1</sup>や日米貿易協定<sup>2</sup>等の発効に伴って関税の撤廃・削減が進められており、今後、国産農林水産物については、外国産との競争を強いられるケースが増えてくることが想定される。食料の安定供給を確保する<sup>3</sup>という観点からも、国内における農林水産各分野の生産基盤の立直しやその基礎となる農山漁村の振興は喫緊の課題と言える。

安倍内閣は発足当初から、成長戦略の一つとして農林水産業を取り上げ、これまで各種の改革を行ってきた。その推進体制として、平成 25 年 5 月 21 日、内閣に「農林水産業・地域の活力創造本部<sup>4</sup>」（以下「活力創造本部」という。）を設置した。活力創造本部では、農林水産業・地域が将来にわたって国の活力の源となり、持続的に発展するための方策について、地域の視点に立って幅広い検討が行われている。

活力創造本部は同年 12 月 10 日、若者たちが希望の持てる強い農林水産業と美しく活力ある農山漁村の実現に向け、政策改革のグランドデザインとして「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。）を決定した。

これ以降、各分野の改革に関する検討結果や産業競争力会議<sup>5</sup>及び規制改革会議<sup>6</sup>における議論等を踏まえ、活力創造プランの改訂が重ねられ<sup>7</sup>、このうち立法措置が必要な事項については、その都度、政府及び国会において対応が行われてきた。

令和元年 12 月 10 日に改訂された最新の活力創造プラン（以下「令和元年活力創造プラン」という。）においては、新たな柱として「農業の生産基盤強化のための新たな政策展開」が追加された（図表 1）。これについては、中山間地域や中小・家族経営も含め、幅広く生産基盤を強化する必要がある、その強化を目的とする関連施策を重点的に推進することで、強い農業・農村を構築し、農業者の所得向上を実現する旨が記されている。具体的な施策としては、11 項目からなる「農業生産基盤強化プログラム」（令和元年活力創造プランの別紙 11）が示されている（図表 2）。

<sup>1</sup> 正式名称は「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」。第 196 回国会（常会）において承認され、平成 30 年 12 月 30 日発効。

<sup>2</sup> 正式名称は「日本国とアメリカ合衆国との間の貿易協定」。第 200 回国会（臨時会）において承認され、令和 2 年 1 月 1 日発効。

<sup>3</sup> 食料の安定供給の確保に関して、「食料・農業・農村基本法」（平成 11 年法律第 106 号）は、「食料は、人間の生命の維持に欠くことができないものであり、かつ、健康で充実した生活の基礎として重要なものであることにかんがみ、将来にわたって、良質な食料が合理的な価格で安定的に供給されなければならない。」（第 2 条第 1 項）、「国民に対する食料の安定的な供給については、世界の食料の需給及び貿易が不安定な要素を有していることにかんがみ、国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄とを適切に組み合わせて行われなければならない。」（同条第 2 項）と定めている。また、「水産基本法」（平成 13 年法律第 89 号）においても、第 2 条で水産物の安定供給の確保について規定されている。

<sup>4</sup> 活力創造本部の本部長は内閣総理大臣、副本部長は内閣官房長官及び農林水産大臣、本部員は関係閣僚となっている。

<sup>5</sup> 産業競争力会議（平成 25 年 1 月 8 日設置）は、内閣に設置された日本経済再生本部（平成 24 年 12 月 26 日設置）の下に設けられていたが、平成 28 年 9 月以降、未来投資会議に引き継がれた。

<sup>6</sup> 規制改革会議（平成 25 年 1 月 23 日設置）は、内閣府に設置された審議会であったが、設置期間が平成 28 年 7 月末までとされており、その後は同年 9 月に設置された（旧）規制改革推進会議に引き継がれた。同推進会議も設置期間が令和元年 7 月末までとされており、その後は同年 10 月に改めて設置された規制改革推進会議に引き継がれている。

<sup>7</sup> 活力創造プランはこれまで 6 回改訂されている。直近の改訂は令和元年 12 月 10 日。

図表 1 令和元年活力創造プランの構成

|   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 国内外の需要を取り込むための輸出促進、地産地消、食育等の推進</li> <li>2. 6次産業化等の推進</li> <li>3. 農地中間管理機構の活用等による農業構造の改革と生産コストの削減</li> <li>4. 経営所得安定対策の見直し及び日本型直接支払制度の創設</li> <li>5. 農業の成長産業化に向けた農協・農業委員会等に関する改革の推進</li> <li>6. 更なる農業の競争力強化のための改革</li> <li>7. 人口減少社会における農山漁村の活性化</li> <li>8. 農業の生産基盤強化のための新たな政策展開（新規追加）</li> <li>9. 林業の成長産業化と森林資源の適切な管理</li> <li>10. 水産資源の適切な管理と水産業の成長産業化</li> <li>11. 東日本大震災からの復旧・復興</li> </ol> |
|---|

(出所) 令和元年活力創造プランより筆者作成

図表 2 農業生産基盤強化プログラムの構成

|   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 輸出促進の司令塔組織立ち上げによる更なる輸出拡大</li> <li>2. 肉用牛・酪農生産拡大プロジェクト</li> <li>3. 新たな需要に応える園芸作物の生産体制強化</li> <li>4. 水田農業における高収益作物等への転換</li> <li>5. スマート農業の現場実装とデジタル政策の推進</li> <li>6. 農林水産業に新たに就業する者のすそ野の拡大と定着の促進</li> <li>7. 棚田を含む中山間地域の基盤整備と活性化</li> <li>8. 食品産業・ベンチャー企業等との連携強化</li> <li>9. 人手不足にも対応した食品流通の合理化</li> <li>10. 激甚化する自然災害への対応の強化</li> <li>11. CSF・ASFなど家畜疾病対策の強化</li> </ol> |
|---|

(出所) 農業生産基盤強化プログラムより筆者作成

また、令和元年活力創造プランにおいては、①家畜の伝染性疾病に関する衛生管理の徹底や輸出入検疫及び野生動物対策の強化、②和牛遺伝資源の適正な流通管理及び知的財産的価値の保護の強化、③優良な植物新品種の海外流出防止、④森林組合の経営基盤強化の観点から、それぞれ法制度の整備を進めるとされている。

これらの法案は、第 201 回国会（常会）において政府から提出される予定となっており、それらの点も含めて、以下、農林水産政策の主要課題について述べていくこととする。

## 2. 農業の生産基盤をめぐる状況

### (1) 農家数・農業就業人口等の動向<sup>8</sup>

総農家数<sup>9</sup>は、平成 2 年（384 万戸）から 27 年（216 万戸）までの間に 4 割以上減少し<sup>10</sup>、販売農家数<sup>11</sup>も、2 年（297 万戸）から 31 年（113 万戸）までの間に約 6 割減少し、特に販売農家の約 2 割を占める主業農家<sup>12</sup>は、同じ期間に 82 万戸から 24 万戸へと約 7 割も減

<sup>8</sup> 各数値は、農林水産省「農林業センサス」及び「農業構造動態調査」による。

<sup>9</sup> 農家とは、経営耕地面積が 10 a 以上の農業を営む世帯又は農産物販売金額が年間 15 万円以上ある世帯をいう。

<sup>10</sup> 総農家数はピーク時には 618 万戸（昭和 25 年）であった。

<sup>11</sup> 販売農家とは、農家のうち、経営耕地面積 30 a 以上又は農産物販売金額が年間 50 万円以上の農家をいう。

<sup>12</sup> 主業農家とは、販売農家のうち、農業所得が主（農家所得の 50%以上が農業所得）で、1 年間に 60 日以上

少している。

農業就業人口<sup>13</sup>は、平成2年（489万人）から31年（168万人）までの間に6割以上減少し<sup>14</sup>、基幹的農業従事者<sup>15</sup>も、同じ期間に293万人から140万人へと約5割減少している。また、基幹的農業従事者のうち65歳以上が占める割合は、同じ期間に約3割から約7割に大きく拡大している。一方で平成31年において、49歳以下が占める割合は約1割（15万人）にとどまっており、平均年齢は66.8歳となるなど、高齢化が進展し、年齢構成に大きな偏りが生じている。若い世代の新規就農とその後の定着をいかに確保していくかが重要な課題となっている。

## （2）農地（耕地）の動向<sup>16</sup>

耕地面積（田畑計）は、ピーク時の昭和36年（609万ha）から令和元年（440万ha）までの間に約28%減少した。この間、昭和41年に600万haを下回り、その後も高度経済成長のもとで宅地等への転用の大幅増加等により減少幅が大きくなったが、50年代に入るとその幅は緩やかになった。平成元年以降は、開墾等が減少する一方で、宅地等への転用や荒廃農地化が継続的に発生し減少幅が再度大きくなった。平成8年に500万haを下回り、その後も減少が続いている<sup>17</sup>。

## 3. 新規就農者の拡大に向けた支援

政府は、新規就農し定着する農業者を倍増し、2023年（＝令和5年）に40代以下の農業従事者を40万人に拡大するとの目標を掲げており<sup>18</sup>、資金面での支援を始めとした各種施策を講じている。

しかしながら、平成30年の新規就農者数のうち、49歳以下は1万9,290人にとどまり、前年比7.1%減少した<sup>19</sup>。平成26年から29年までは4年連続で2万人を超えていたが、今回5年ぶりに2万人の大台を割ったことになる<sup>20</sup>。

施策の柱は「農業人材力強化総合支援事業」（以下「総合支援事業」という。）（図表3）である。その主な内容としては、①就農準備のため研修を受講している者に対する資金の交付（「農業次世代人材投資事業（準備型）」）、②経営開始時の経営確立を支援するため、独立して自営する者に対する資金の交付（「農業次世代人材投資事業（経営開始型）」）、③

---

自営農業に従事している65歳未満の世帯員がいる農家をいう。

<sup>13</sup> 農業就業人口とは、自営農業のみに従事した者又は自営農業以外の仕事に従事していても年間労働日数で自営農業が多い者をいう。

<sup>14</sup> 農業就業人口はピーク時には1,454万人（昭和35年）であった。

<sup>15</sup> 基幹的農業従事者とは、自営農業に主として従事した世帯員（農業就業人口）のうち、普段の主な状態が「主に仕事（農業）」である者をいう。

<sup>16</sup> 各数値は、農林水産省「耕地及び作付面積統計」及び「令和元年耕地面積（7月15日現在）」による。

<sup>17</sup> 我が国は、諸外国と比べて、人口当たりの国土、可住地、農地面積が少なく、土地利用の競合が激しい。また、土地改良事業の実施により、区画が整理され、道路へ隣接しているなど、生産性の高い優良農地ほど、優良な宅地・工業用地等としての需要が多い事情がある。

<sup>18</sup> 令和元年活力創造プラン。なお、平成25（2013）年12月10日決定の活力創造プランにおいて、「10年後」の目標として掲げられていた。

<sup>19</sup> 全年齢では5万5,810人となり前年並みであった。

<sup>20</sup> 農林水産省「新規就農者調査」

雇用就農を促進するため、農業法人に就職した者に対する研修経費への助成（「農の雇用事業」）が挙げられる。令和2年度予算においては、総合支援事業全体として約213億円（このうち農業次世代人材投資事業に約160億円、農の雇用事業に約46億円）が措置されている。

図表3 農業人材力強化総合支援事業

39 農業人材力強化総合支援事業

【令和2年度予算概算決定額 21,255 (21,003) 百万円】

**<対策のポイント>**  
 就農準備、経営開始に要する資金の交付、農業法人等が働きやすい職場環境を整備しつつ行う実践研修や多様な人材の確保、地域における新規就農者に対するサポート体制づくり、就職氷河期世代を含む幅広い世代へのリカレント教育（学び直し）の実施等を支援します。

**<政策目標>**  
 40代以下の農業従事者を40万人に拡大【令和5年まで】

| <事業の内容>  | <事業イメージ>   |
|--|--|
| <p><b>1. 農業次世代人材投資事業 16,006 (15,470) 百万円</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>次世代を担う農業者となることを志向する49歳以下の者に対し、就農準備段階や経営開始時の経営確立を支援する資金を交付します。</li> </ul> <p><b>2. 地域の新規就農サポート支援事業 200 (-) 百万円</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地域のサポート機関が就農希望者に対して行う就農準備段階の指導、経営開始時の相談対応などの一貫したサポート体制づくりを支援します。</li> <li>農業に関心のある者に対する短期就業体験の提供や新規就農相談会の開催を支援します。</li> </ul> <p><b>3. 農の雇用事業 4,627 (4,958) 百万円</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>農業法人等が働きやすい職場環境を整備しつつ行う49歳以下の新規就業者への実践研修、新たな法人設立に向けた研修や多様な人材の確保等を支援します。</li> <li>農業法人等による従業員等の派遣研修を支援します。</li> </ul> <p><b>4. 農業経営確立支援事業 422 (575) 百万円</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>若者の就農意欲を喚起する活動や労働力確保と農業の「働き方改革」を一体的に推進する取組を支援します。</li> <li>学生等に農業経営者育成教育を行う地域の中核農業教育機関の教育内容の高度化や実践的なリカレント農業教育の実施を支援します。</li> </ul> | <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p><b>就農準備</b><br/>(高校卒業後を支援)</p> <p>農業次世代人材投資事業(準備型)</p> <p>研修期間中、年間最大150万円を最長2年間交付</p> <p>農業経営者育成教育の高度化</p> <p>リカレント農業教育の実施</p> <p>若者の就農意欲喚起の活動</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p><b>就農開始</b></p> <p>法人正職員としての就農</p> <p>独立・自営就農</p> <p>農業次世代人材投資事業(経営開始型)</p> <p>農業法人に就職した青年に対する研修経費として、年間最大120万円を最長2年間助成。<br/>(多様な人材の確保加算、最大30万円/年)</p> <p>独立して自営する認定新規就農者となる青年※に対して、年間最大150万円を最長5年間交付</p> <p>独立法人化する場合は最長4年間助成(3年目以降は最大60万円)</p> </div> </div> <div style="margin-top: 10px;"> <p><b>経営確立</b></p> <p>農業法人等の次世代経営者の育成(農の雇用事業)</p> <p>法人等の職員を次世代経営者として育成するための派遣研修経費として、月最大10万円を最長2年間助成</p> <p>農業の新しい働き方確立支援</p> <p>産地における、労働力の募集・調整等の労働力確保・労働環境の改善等の「働き方改革」の取組に対して、必要な経費を支援</p> </div> <p style="font-size: small;">※都道府県による新規就農者間の交流会開催や、市長村によるサポート体制の整備が交付の要件</p> |
| <p><b>&lt;事業の流れ&gt;</b></p>  | <p>地域段階：地域で連携し就職検討段階から定着までを一貫してサポートする体制づくり等を支援<br/>         全国段階：地域のサポート体制の構築・充実、就農希望者の入り口対策の強化を支援等</p> <p>【お問い合わせ先】 経営局就農・女性課 (03-3502-6469)</p>  |

(出所) 農林水産省「令和2年度農林水産予算概算決定の主要事項」

農業次世代人材投資事業をめぐるのは、農林水産省が平成31年4月1日付けの通知において、新規採択者の目安を「前年の世帯全体の所得が600万円以下」とする旨を示したことに対し、自治体等の現場から、通知が唐突すぎる等の批判・疑問の声が出た<sup>21</sup>。これを受けて同省は2日後に「600万円以上でも自治体が判断すれば採択は可能」である旨を通知した<sup>22</sup>。この経緯については国会でも度々議論となったが<sup>23</sup>、再度繰り返されることのないよう今後も注視していく必要があるだろう。

また、農業次世代人材投資事業（準備型）については、規制改革推進会議の「重点的フォローアップ事項」（令和元年12月2日同会議決定）において、「県農業大学校等での研修を受ける者に対し最長2年間の資金支援を行っているが、民間研修機関での研修には交付さ

<sup>21</sup> 『日本農業新聞』（平31.4.3）

<sup>22</sup> 『日本農業新聞』（平31.4.5）

<sup>23</sup> 第198回国会参議院決算委員会会議録第3号10頁（平31.4.8）  
 第198回国会参議院農林水産委員会会議録第7号18～19頁（平31.4.18）  
 第198回国会参議院行政監視委員会会議録第1号22頁（令元.5.20）

れない。官民のイコールフットイングを図るための必要な見直しの実施状況について確認を行う」とされており、同会議の今後の動きが注目される。

#### 4. 食料・農業・農村基本計画の改訂、食料自給率の新目標

「食料・農業・農村基本計画」（以下「基本計画」という。）は、食料・農業・農村基本法第15条に基づき策定され、①食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針、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等を定めるものであり、おおむね5年ごとに改訂されることになっている。

現行の基本計画（第4次基本計画）は平成27年3月に策定されたものであり、それから5年が経過した令和2年は改訂の年に当たる。

改訂に向けて、令和元年9月6日、農林水産大臣は食料・農業・農村政策審議会に諮問し、同審議会の企画部会において審議が行われている。次期基本計画（第5次基本計画）は、令和2年3月に答申が行われ、閣議決定される予定となっている<sup>24</sup>。

焦点は食料自給率の目標である。食料自給率は法律上、「向上を図ることを旨とし、国内の農業生産及び食料消費に関する指針として、農業者その他の関係者が取り組むべき課題を明らかにして定める<sup>25</sup>」とされている。第4次基本計画における目標（カロリーベース）は平成25年度に39%であったものを37年度（＝令和7年度）に45%まで引き上げるといふものであった。

しかし実際には、ほぼ横ばいで推移し、直近の数字である平成30年度では37%と過去最低の数字を記録している。食料自給率の目標は基本計画に合わせ5年ごとに設定されてきたが、これまで一度も達成されたことがない（図表4）。次期基本計画においては、どのような考え方で、どういった数字とするのか。また、目標を達成するための具体的な道筋が示されるのか、検証していく必要があるだろう。

図表4 食料自給率の目標と実績

|                  | 総合食料自給率目標    |              |              |              |              |              | 飼料自給率        |              |  | 食料自給率目標の考え方                                       |
|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--|---|
|                  | カロリーベース      |              |              | 生産額ベース       |              |              | 基準年度         | 目標           | 実績   |   |
|                  | 基準年度         | 目標           | 実績           | 基準年度         | 目標           | 実績           |              |              |  |   |
| 第1次基本計画<br>(H12) | 41%<br>(H9)  | 45%<br>(H22) | 39%<br>(H22) | 74%<br>(H9)  | 70%<br>(H22) | 70%<br>(H22) |              | 25%<br>(H22) | 計画期間内における食料消費及び農業生産の指針となるものであることから、実現可能性や、関係者の取組及び施策の推進への影響を考慮して設定 |   |
| 第2次基本計画<br>(H17) | 40%<br>(H15) | 45%<br>(H27) | 39%<br>(H27) | 71%<br>(H15) | 76%<br>(H27) | 66%<br>(H27) |              | 28%<br>(H27) | 望ましい食生活や消費者ニーズに応じた国内生産の指針としての役割を有することを踏まえ、計画期間内における実現可能性を考慮して設定    |   |
| 第3次基本計画<br>(H22) | 41%<br>(H20) | 50%<br>(H32) | 37%<br>(H30) | 66%<br>(H20) | 70%<br>(H32) | 66%<br>(H30) | 26%<br>(H20) | 38%<br>(H32) | 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                              |   |
| 第4次基本計画<br>(H27) | 39%<br>(H25) | 45%<br>(H37) |              | 66%<br>(H25) | 73%<br>(H37) | 66%<br>(H30) | 26%<br>(H25) | 40%<br>(H37) |  | 第3次基本計画における食料自給率目標の検証結果を踏まえ、計画期間内における実現可能性を考慮して設定 |

注：各実績欄のうちH30の数値は概算。また、総合食料自給率目標（生産額ベース）のうち、基準年度欄の全ての数値及び実績欄のH22の数値については、平成31年に行われた訂正（「平成29年度食料需給表」公表時に平成9年度に遡って訂正）後のものである。よって、それぞれの公表当時の数値とは異なる。

（出所）農林水産省資料より筆者作成

<sup>24</sup> 農林水産省「次期食料・農業・農村基本計画にかかる今後の審議の進め方について（案）」（第35回食料・農業・農村政策審議会、第77回企画部会合同会議配布資料（令和元年9月6日））

<sup>25</sup> 食料・農業・農村基本法第15条第3項

## 5. CSF・ASFへの対応—家畜伝染病予防法の改正—

平成30年9月、岐阜県の養豚農場において、国内においては26年ぶりとなるCSF<sup>26</sup>の発生が確認された。それから1年以上が経過し、各種対策も講じられてきたが、いまだ終息には至らず、発生事例は10府県<sup>27</sup>の56事例（令和2年2月2日現在）まで拡大している。また、CSFとは別の家畜伝染病であるASF<sup>28</sup>について、アジア地域において発生が拡大しており、日本国内への侵入の危険性が高まっている。

家畜伝染病の発生の予防及びまん延の防止については、「家畜伝染病予防法」（昭和26年法律第166号）に基づき行われているが、上記のような新たな事態に対応した法制度の見直しが求められることとなった。

こうした状況を踏まえ、農林水産省は令和元年10月24日、「我が国の家畜防疫のあり方についての検討会」を設置した。同検討会は、家畜伝染病予防法の改正事項について検討を行い、同年12月6日、「我が国の家畜防疫のあり方について（中間取りまとめ）」（以下「家畜防疫中間取りまとめ」という。）を取りまとめた。

家畜防疫中間取りまとめにおいては、①飼養衛生管理のあり方、②野生動物対策のあり方、③予防的殺処分<sup>29</sup>を含むまん延防止措置のあり方、④輸出入検疫のあり方の4つのテーマについて、それぞれ課題を整理している。

①に関しては、家畜の所有者による飼養衛生管理の徹底、都道府県による飼養衛生管理の指導強化、まん延防止事務等に対する国の関与の強化等、②に関しては、野生動物の感染の発見時における周辺農場に対する病原体拡散防止策の強化等、③に関しては、予防的殺処分の対象疾病へのASFの追加、④に関しては、家畜防疫官の権限の強化、輸出入検疫違反に係る罰則の強化等といった点がそれぞれ必要とされている。

家畜防疫中間取りまとめ直後に決定された令和元年活力創造プランにおいては、「地域や農場における衛生管理の徹底、ASF等の病原体を持ち込ませないための輸出入検疫の強化、野生動物対策の強化等の課題に対応するため、法制度の整備を進める」とされた。

農林水産省は家畜伝染病予防法改正の方向性を示しており（図表5。同図表の赤点線部分が「改善・強化が必要な措置」とされている）、政府は令和2年2月下旬に「家畜伝染病

<sup>26</sup> CSFウイルスにより起こる豚、いのししの伝染病。法律上の名称は「豚コレラ」であったが、農林水産省は令和元年11月12日、豚コレラはヒトの疫病であるコレラを想起させるとの意見があることを踏まえ、今後消費者に不要な不安や不信を招かないようにするためとして、国際獣疫事務局（OIE）において正式名称として使用されている「CSF」の呼称を使用するようになった。なお、法律上の名称については、第201回国会において令和2年1月30日に成立した「家畜伝染病予防法の一部を改正する法律」（令和2年法律第2号）により「豚熱」に変更されている。

<sup>27</sup> 岐阜県の他、愛知県、長野県、滋賀県、大阪府、三重県、福井県、埼玉県、山梨県、沖縄県の1府9県。なお、岐阜県、愛知県、三重県、福井県、長野県、富山県、石川県、滋賀県、埼玉県、群馬県、静岡県、山梨県の12県において野生いのししからCSFの陽性事例が確認されている。

<sup>28</sup> ASFウイルスによる起こる豚、いのししの伝染病。有効なワクチンや治療法はない。法律上の名称は「アフリカ豚コレラ」であったが、CSFと同様の理由で「ASF」の呼称を使用するようになった。なお、法律上の名称も「豚熱」と同様の経緯で「アフリカ豚熱」に変更されている。

<sup>29</sup> 家畜伝染病のまん延防止のため、やむを得ない場合に、まだ感染していない家畜の殺処分を行うこと。現行の家畜伝染病予防法においては、口蹄疫のみがその対象となっている。

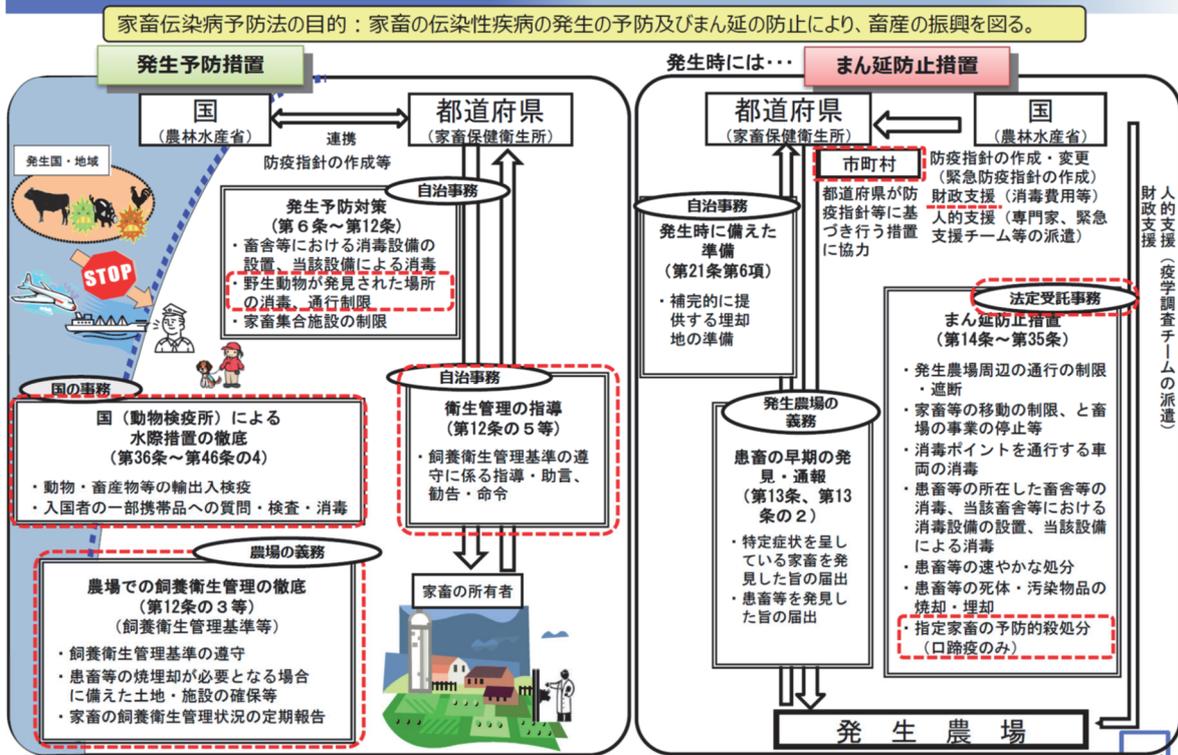
予防法の一部を改正する法律案」を国会に提出するとしている<sup>30</sup>。

図表5 家畜伝染病予防法の概要

1 家畜伝染病予防法の概要

改善・強化が必要な措置 (案)

農林水産省  
消費・安全局



(出所) 農林水産省消費・安全局「家畜伝染病予防法改正の方向 (イメージ)」(令和元年12月)

なお、上記③ (予防的殺処分の対象疾病へのASFの追加) に関しては、第201回国会において、委員会提出の議員立法として先行実施されることとなり、令和2年1月28日、衆議院農林水産委員会から「家畜伝染病予防法の一部を改正する法律案」(衆第2号)が提出された。同法案は衆参両院とも全会一致で可決され、同30日に成立した。

政府提出法案の議論に当たっては、法改正が実際にCSFの終息やASFの国内侵入の阻止に効果を発揮するののかという点に加え、規制強化に伴う小規模な養豚農家や自治体の負担増をいかに軽減させていくかといった点もポイントとなるであろう。

6. 和牛遺伝資源の保護—家畜改良増殖法の改正と新法の制定—

和牛<sup>31</sup>は、家畜改良機関や生産者などの長年の努力により改良が重ねられた我が国固有の肉専用種である。

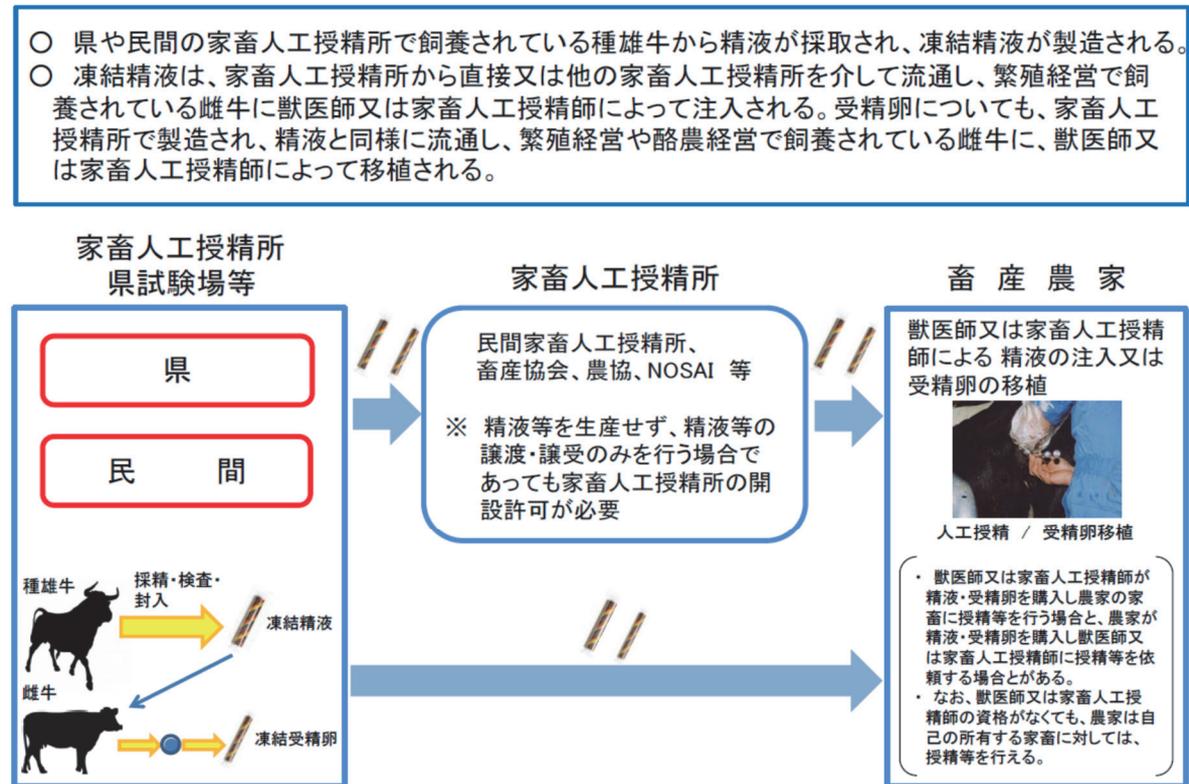
その人工授精用精液・受精卵の生産・流通・利用は図表6で示したように行われており、

<sup>30</sup> 内閣官房「第201回国会(常会)内閣提出予定法律案等件名、要旨調」(令和2年1月20日)

<sup>31</sup> 和牛には、黒毛和種、褐毛和種、日本短角種、無角和種の4種がある(農林水産省「和牛遺伝資源をめぐる状況」)。

「家畜改良増殖法」(昭和 25 年法律第 209 号)に基づき、実施者や実施場所等に関して規制が設けられている。しかし、平成 30 年 7 月、和牛の精液・受精卵が不正に中国へ持ち出されようとした事案が発生したことを受けて、これらの不正な流通を防止するとともに、知的財産として保護することが求められることとなった。

図表 6 和牛の人工授精用精液・受精卵の生産・流通・利用



(出所) 農林水産省「和牛遺伝資源をめぐる状況」(第 1 回和牛遺伝資源の流通管理に関する検討会配付資料(平成 31 年 2 月 15 日))

こうした事態を受けて、平成 31 年 2 月、農林水産省は「和牛遺伝資源の流通管理に関する検討会」(以下「和牛遺伝資源検討会」という。)を設置した。和牛遺伝資源検討会は、和牛遺伝資源の流通管理の適正化について検討し、令和元年 7 月、「和牛遺伝資源の流通管理のあり方について(中間とりまとめ)」(以下「和牛遺伝資源中間とりまとめ」という。)を取りまとめた。

和牛遺伝資源中間とりまとめにおいては、①精液・受精卵の流通履歴に関する帳簿等への記録・保管、②精液・受精卵のストロー<sup>32</sup>等への基本的情報の表示といった事項について義務化を検討すべきとしている。また、知的財産保護の観点では、和牛遺伝資源そのものについて知的財産権を設定する条約や国内法はなく、原則として当事者間の契約による保護の徹底が重要であり、利用許諾条件を設定した契約(利用許諾契約)を生産現場に普

<sup>32</sup> 精液や受精卵を封入する容器のこと。

及・定着させるべき旨、ただし、契約当事者ではない第三者への抑止力には限界があるので、第三者にも効力が及ぶような制度的な仕組みについて検討を重ねた上、実現を図るべき旨が記述されている。

和牛遺伝資源中間とりまとめを受けて、令和元年10月、和牛遺伝資源検討会の下に「和牛遺伝資源の知的財産的価値の保護強化に関する専門部会」（以下「専門部会」という。）が設置された。専門部会は、当該価値の保護強化のための方策を検討し、令和2年1月28日、「和牛遺伝資源の知的財産的価値の保護の在り方について（中間とりまとめ）」（以下「知的財産的価値保護中間とりまとめ」という。）を取りまとめた。

知的財産的価値保護中間とりまとめにおいては、和牛に代表される優良な家畜の遺伝資源は知的財産としての価値を有しているとした上で、第三者効がない点で限界がある契約を越えた更なる保護が必要であり、不正取得等の成果冒用行為を規制する行為規制手法を活用し、新たな仕組みを創設することが適切であるとしている。また、契約等による制限を突破する行為を類型化（①不正取得類型、②信義則違反類型、③転得類型、④派生品譲渡類型の4類型）し、違法行為として規制すること、特定の成果冒用行為による被害者等に差止請求権を認めること、特に違法性の高い行為類型に絞って刑事罰を取り入れることについて、それぞれ適切としている。

この間、「経済財政運営と改革の基本方針2019<sup>33</sup>」（以下「骨太方針2019」という。）においては、「和牛遺伝資源の不適切な海外流出を防止する観点から、適正な流通管理や保護を進めるため、法制上の措置も含め方策を検討する」とされた。また、令和元年活力創造プランにおいても、「和牛遺伝資源の適正な流通管理及び知的財産的価値の保護の強化に向け、家畜人工授精用精液・受精卵の流通等に関する規制の強化、家畜人工授精所の稼働実態を適切に把握する仕組みの創設等を行うため、法制度の整備を進める」とされている。

以上のような検討結果を受けて、政府は令和2年3月上旬に「家畜改良増殖法の一部を改正する法律案」及び新法となる「家畜遺伝資源に係る不正競争の防止に関する法律案」（仮称）の2本を国会に提出するとしている<sup>34</sup>。

これら2法案の議論に当たっては、法改正が実際に適正な和牛遺伝資源の流通の確保に効果を発揮するのか、また、不正流通に対する救済措置が十分であるかといった点を注視していく必要があるだろう。

## 7. 植物新品種の保護—種苗法の改正—

植物新品種については、新品種の育成者が「種苗法」（平成10年法律第83号）に基づき品種登録<sup>35</sup>を行うことで、知的財産権の一つである育成者権を一定期間<sup>36</sup>保護する制度が設けられている。しかし、現行の種苗法においては、種苗の増殖が制限されない場合があったり、一旦販売されれば育成者権者の意思に反する海外への持出しを制限できない場合が

<sup>33</sup> 令和元年6月21日閣議決定

<sup>34</sup> 内閣官房「第201回国会（常会）内閣提出予定法律案等件名、要旨調」（令和2年1月20日）

<sup>35</sup> 例として、ブドウの「シャインマスカット」（育成者：国立研究開発法人農業・食品産業技術総合開発機構）、イチゴの「福岡S6号（あまおう）」（育成者：福岡県）、りんごの「秋映」（育成者：個人）などがある。

<sup>36</sup> 25年間（果樹等の木本の植物は30年間）

ある。それにより、我が国で開発された優良な新品種が海外に流出し、栽培され、日本産農産品との競合が起こっていることが問題となっている。例えば、シャインマスカットの苗木が流出し、中国・韓国で栽培されるとともに、東南アジア諸国において中国産・韓国産のシャインマスカットが販売されている。

こうした事態を受け、農林水産省は平成31年3月、「優良品種の持続的な利用を可能とする植物新品種の保護に関する検討会」を設置し、同検討会は令和元年11月15日にとりまとめ（以下「新品種保護検討会とりまとめ」という。）を行った。

新品種保護検討会とりまとめにおいては、現行制度の見直しを検討すべき点として、①育成者権者が登録品種の販売に当たって、「国内利用限定」等の条件を付す場合には、これに反する行為に育成者権を行使できるようにすること、②登録品種の増殖は、自家増殖<sup>37</sup>を含め、育成者権者の許諾に基づくこととし、増殖を行う者を明らかにすることで、海外流出を防止できるようにすること、③海外流出した場合等の権利侵害の立証の手續改善等が挙げられている。

また、現行の種苗法においては、農業者による登録品種の自家増殖が原則として認められている<sup>38</sup>ことから、上記の②の考え方によると、現行のルールが180度転換することになる。このことを踏まえ、新品種保護検討会とりまとめにおいては、①農産物の品種には大宗を占める一般品種と登録品種があり、前者については増殖や利用に制限はないこと等について国は農業現場の意識醸成に努めること、②育成者権者が認めていれば、新たな許諾なく増殖が可能であることや、農業者が育成者権者から簡便に許諾を得られるよう許諾は団体等がまとめて行うことができることを周知するとともに、許諾契約のひな形を示すなど、現場の負担軽減に向け、十分配慮すべきことが明記されている。

この間、骨太方針2019においては、「優良品種の海外流出防止や植物新品種の育成促進のため、品種登録制度の充実に向け検討する」とされた。また、新品種保護検討会とりまとめ後に決定された令和元年活力創造プランにおいても、「優良品種の海外流出の防止に向け、育成者権者が付した国内利用限定等の条件に反した行為を制限できる仕組みや、育成者権者の許諾に基づかない登録品種の増殖を制限する仕組みの創設等を行うため、法制度の整備を進める」とされている。

以上のような検討結果を受けて、政府は令和2年3月上旬に「種苗法の一部を改正する法律案」を国会に提出するとしている<sup>39</sup>。

法案の議論に当たっては、法改正が実際に海外流出の防止に効果を発揮するのかといった点と併せ、自家増殖のルール変更に関して一般の農業者に対する国による周知や負担軽減策といった点についてもポイントとなるであろう。

---

<sup>37</sup> 農業者が収穫物の一部を次期作付用の種苗として使用すること。

<sup>38</sup> 種苗法第21条第2項。なお、国際ルールである植物の新品種に関する国際条約（UPOV条約）上は、自家増殖には原則育成者権が及ぶとされている。

<sup>39</sup> 内閣官房「第201回国会（常会）内閣提出予定法律案等件名、要旨調」（令和2年1月20日）

## 8. 森林・林業分野の課題

### (1) 近年の動き

戦後造成された人工林が本格的な利用期を迎えている中、活力創造プランに沿って、平成30年に「森林経営管理法」（平成30年法律第35号）が成立し、翌31年4月から森林経営管理制度が導入された。これは、森林所有者が自ら経営管理を実行できない場合に、市町村が経営管理権を設定して委託を受け、林業経営に適した森林については、意欲と能力のある林業経営者に再委託すること等を内容とする制度である。

また、令和元年に「国有林野の管理経営に関する法律等の一部を改正する法律」（令和元年法律第31号）が成立し、国有林においても、一定の期間、安定的に樹木を採取できる権利（樹木採取権）を意欲と能力のある林業経営者等に設定できる制度が創設された（令和2年4月1日施行）。

### (2) 森林組合の経営基盤の強化－森林組合法の改正－

森林組合は森林所有者の協同組合であり、「森林組合法」（昭和53年法律第36号）に基づいて設立されている。全国に621組合（平成29年度末）があり、主要事業は森林整備（植林、下刈り、間伐等）及び販売（丸太等の生産・販売）となっている。森林組合については、地域の林業経営の担い手として、森林経営管理制度においても重要な役割を担うことが期待されているが、販売規模等が小さい組合も依然として相当数存在し、経営基盤の強化が課題となっている。

この課題に関しては、農林水産省の林政審議会やその下に置かれた施策部会において、令和元年10月から議論が行われている。

令和2年1月9日の林政審議会において配付された「森林組合の今後の経営基盤の強化について」（令和2年1月林野庁）においては、制度改正の中身として、①販売事業を中心に経営基盤の強化を図るため、現行制度で認められている合併に加え、森林組合系統における事業ごとの連携強化が可能となるような枠組みを選択肢とできるように用意する旨、②組合運営の活性化を図るため、後継者世代や女性の参画及び能力のある理事の配置を促進する旨が示されている。また、同資料においては、森林組合の将来像（10年後の姿）として、全ての森林組合が健全な経営を実現し、意欲と能力のある林業経営者としての役割を果たすことが示されている。

この間、令和元年活力創造プランにおいても、「森林経営管理制度の主要な担い手としての役割が期待される森林組合の経営基盤強化に向けて、組合間連携手法の多様化、後継者世代や女性の参画の拡大、理事会の活性化などを図るための法制度の整備を進める」とされている。

これらの議論を踏まえ、政府は令和2年3月上旬に「森林組合法の一部を改正する法律案」を国会に提出するとしている<sup>40</sup>。

---

<sup>40</sup> 内閣官房「第201回国会（常会）内閣提出予定法律案等件名、要旨調」（令和2年1月20日）

### (3) 森林・林業基本計画の改訂

森林・林業の分野においても、食料・農業・農村分野と同様に、「森林・林業基本法」(昭和39年法律第161号)第11条に基づいて「森林・林業基本計画」が策定されている。同基本計画は、①森林及び林業に関する施策についての基本的な方針、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森林及び林業に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策等を定めるものであり、おおむね5年ごとに改訂されることになっている。現行の基本計画は平成28年5月に策定されたものであり、令和3年に改訂されることが予想される。

改訂に向けて、本年は現行の基本計画の進捗状況の評価や問題点の抽出が課題となるであろう。

(はせ あきひろ)