

## 2 農林水産業・地域

### (1) 農林水産業分野

近時、世界の食料需給はひっ迫し、穀物価格の高騰など途上国を中心に深刻な影響が生じ始めている。

これは、1つには、世界の気候変動による干ばつから豪州などの大農業国に大きな被害が生じたことによる。2つ目は、途上国の経済活動の活発化に伴う畜産物消費の拡大により、飼料としての穀物消費が拡大したことが挙げられる。3つ目は、エタノール等バイオ燃料生産の拡大により、食料用の穀物生産との競合が生じたことにある。

こうした状況下、国内では輸入される食料や飼料などの価格が大幅に上昇するなど、国民生活のみならず、国内の農林水産業にも影響が生じ始めている。また、我が国における食料供給力の低下に対する不安や懸念が高まっており、食料の安定供給に対する国民の関心が従来になく高まっているところである。

他方、我が国の農林水産業では、従来、食料の安全供給や環境保護を理由に手厚い保護政策が維持されてきたため、抜本的な対策を講ずるまでに至らず、構造改革が大幅に遅れている状況にある。さらに、農業においては農協、林業においては森林組合、水産業においては漁協が経済事業としてそれぞれの流通に大きく関与しているが、必ずしも意欲や能力のある組合員の利益のために機能しているとは言えない面もある。この結果、わが国の農林水産業では、一貫して就業者数が減少傾向にあるだけでなく、著しく高齢化が進んでおり、後継者不足に直面している。

この状況に鑑み、現在の日本で必要な農林水産業の改革は、自由な経営環境を整備することである。これまでの農林水産業に携わる者のための保護政策では、保護政策手段として、あるいは保護受益の条件として様々な制約を設けるなど、個々の経営や活動を拘束してきた。規制改革によって、農林水産業を制約や拘束から解放し、自由な経営環境を整備すれば、経営者は自ら将来ビジョンを描き、それを自ら実現することができる。それによって、農林水産業が、魅力のある産業に生まれ変われよう。

これらの認識を前提として、今後の規制改革を考えるに当たっては、食料をめぐる新しい潮目の変化を踏まえ、食料・農林水産業・農山漁村の将来展望を見据えながら、国民の食生活の変化による消費動向に対応した農林水産業が行われるよう規制改革を進めていくことが重要である。そのためには、より競争力のある自立した産業への変革に向けて、①経営の効率化・経営力の強化に向けて、経営者が自らの判断で創意工夫を生かした経営ができる競争環境の整備やイコルフットィングの確保により、その上で経営努力を継続する者が報われるようにする、②新規参入の促進による構造改革のスピード化に向けて、未だ存在する参入規制（参入規制がなくともイコルフットィングが確保されていないことによる実質的な参入規制）について、若く経営意欲

のある者が容易に参入できるように改める、③関連団体の経営の健全化・透明化に向けて、未だ不公正な取引などが指摘される中、形式的ではなく、実態として健全化や透明化が図られるようにガバナンスを強化し、情報開示を積極化していくことが必要である。

これらを実現するためには、農業・林業・水産業の各分野において次に掲げる改革を強力かつスピーディーに進めることが不可欠である。ただし、これらの改革は、現状において、特に早期に実現すべきものとして挙げた改革であり、これら以外にも必要な法制度改革、運用等の見直しは各分野において多々存在することから、今年度の年末答申に向け更なる調査・審議を深めていく所存である。

## ① 農業分野

農業分野の就業者数の減少は先に触れたが、農業の経営基盤となる耕地面積と主業農家（農業所得が主【農家所得の 50%以上が農業所得】で、60 日以上自営農業に従事している 65 歳未満の者がいる農家）の推移をデータで見ると、下表のとおりとなる。

図表 2－(1)－① 耕地面積と主業農家数の推移

|            | H 2   | H 7   | H12   | H17   | H2－H17 |
|------------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 耕地面積(万 ha) | 524.3 | 503.8 | 483.0 | 469.2 | ▲10.5% |
| 主業農家数(万戸)  | 82.0  | 67.8  | 50.0  | 42.9  | ▲47.7% |

(備考) 農林水産省「農林業センサス」、「耕地及び作付面積統計」により作成。

これによると、耕地面積はこの 15 年間で 10.5%減少し、主業農家数は 47.7%と半減していることが分かる。この減少率だけ見ても農業が危機的状況にあるのは明らかであるが、耕地面積については平成 2 年以前に住宅用地、工場用地、道路用地等への転用により急激に面積が減少した時期を含めておらず、主業農家数については今後の急速な高齢化を考慮していないことから、意図的に減少率を際立たせようしたものではない。この減少率に基づき将来予測をすると下表のとおりとなる。

図表 2－(1)－② 将来予測

|                    | H32(15 年後) | H47(30 年後) | H62(45 年後) | H77(60 年後) |
|--------------------|------------|------------|------------|------------|
| 耕地面積(万 ha)         | 419.8      | 375.7      | 336.2      | 300.9      |
| 主業農家数(万戸)          | 22.4       | 11.7       | 6.1        | 3.2        |
| 1 主業農家数当りの耕地面積(ha) | 18.7       | 32.0       | 54.8       | 93.8       |

この将来予測は、耕地面積が昭和 36 年から一貫して減少しており、後継者対策が打ち出されても新規就農者数が伸び悩んでいることからすると、現時点では実態に即した現実的な予測であり、現状のまま抜本的な対策を講じなければ、今後 100 年以内に我が国から農業が消滅することも十分に考えられることを示している。

我が国の農業に必要なことは、このような状況の打開に向けて、この将来予測から読み取れること、すなわち、人的資源の枯渇を解消し、経営規模の拡大に対応できる農業経営の体質強化を図ることであり、そのためにも、次のとおり、経営意欲のある者・企業の農業参入を積極的に誘導し、農業経営の自由度を向上させるとともに経営体質の強化に向けた大胆な支援策を早期に講じるべきであると考えます。

## ア 農地利用に関する参入規制の撤廃

現在の農業経営においては、農地を購入するという農業経営者のインセンティブは乏しく、所有ではなく利用による規模拡大がスタンダード化している。これは、転用期待により過大に評価されている農地価格の回収に長期間要する現状の農業の収益性を考えると、当然と言えよう。

また、新たに農業に参入する者や企業においても同様に、参入当初から多額の投資を行うよりは、可能な限り投資を抑えて参入したいと考えるのが一般的である。

このような現実的なニーズに即して、農地を農地として利用する限りは経営主体を問わず、農地を効率的に利用する者に農地を委ねることにより、経営基盤の確保を容易にするとともに、それにより、他産業・異分野からの農業参入を促進し、様々な形態や新たなビジネスモデルで農業経営を展開する可能性を拡大することが必要である。

しかしながら、新規参入者が農地利用権を得るに至るまでには、非常に厚い壁が存在している。

これまで農業従事経験のない個人（親から農業を引継ぐ個人を除く）が農業に参入し農地利用権を得るためには、農地の賃貸の可否について農業委員会の審査を受けなければならないが、耕作機具の手当てや農産物の出荷先などが審査され、これらについて目処の立たない者は除外されるという実態にある。

また、一般企業が農業に参入し農地利用権を得るためには、特定法人貸付事業において、リース方式で農地の利用権が取得できることとなっているが、参入区域の制限（市町村が、耕作放棄地や耕作放棄地になりそうな農地等が相当程度存在する区域を、参入可能な区域として設定）や参入条件（市町村との協定締結）があり、農業者と同様に利用権を設定することは不可能となっている。

前述のとおり、農業分野においては、人的資源の枯渇の解消に向け、経営意欲のある者・企業の参入を積極的に誘導することが不可欠である。それにもかかわらず、参入意欲が減退するような参入規制があつては、農業参入の積極化は全く期待できない。

したがって、農地利用に関しては、早期に参入規制を撤廃し、農地の所有者と農地の利用者の合意があれば、主体・形態を問わず、農地利用が可能となるよう、農地の利用権の一般化を図るべきである。

## イ 農業生産法人要件の大幅緩和

農業生産法人については農地の保有が認められる一方で、事業要件、構成員要

件、業務執行役員要件を課して、事業範囲や出資者を制限し、また、役員に対しても一定日数の農作業従事を義務づけるなど、創意工夫を生かした経営展開を制約している面がある。

具体的には、近年の米価の下落などにより、農業関連事業だけでは収益の確保が困難となっており、農業経営の多様化を図り、農業生産ノウハウを活かして非農業関連事業の商品開発を行ったり、顧客基盤を利用して非農業関連事業の商品を販売するなど、非農業関連の収益に着目した経営展開も重要となっているが、事業要件や業務執行要件により、自由な経営展開が阻害されている状況にある。

また、異業種企業からの出資を受け入れることによって、顧客や取引先に対する信用を向上させるだけでなく、新たな顧客基盤の確保や情報システムの共有などが可能となるが、構成員要件により自由な出資を阻害しているだけでなく、投資サイドの出資意欲を減退させている状況にある。

さらに、規模拡大や販売に要する資金需要は増している一方、金融機関などからは、資金調達に向けた資本増強の必要性があるとの指摘もなされているところである。

農業の収益性は全体的に依然として低い状況にあり、今後、収益性の改善・向上は不可欠である。農林水産省も農業の収益性については改善・向上の必要性を認めており、経営支援策を講じているが、他方で、農業生産法人に対して要件を課していることは、農林水産省自身が、農業の経営意欲を減退させ、事業・経営展開を阻害しており、農業の新たな可能性を排除しているといっても過言ではない。

したがって、現在の農業生産法人要件については、農業生産を行う限り事業要件や役員要件を撤廃し、出資要件についても主体を問わない出資上限を大幅に引き上げるなど、農業生産法人の経営の自由度を向上させるとともに、その設立が容易なものとなるよう、農業生産法人要件を大幅に緩和すべきである。

## ウ 米の需給調整システムの見直し

米の需給調整システムの一つの目的は、米への高関税と相まって、国内自給のための高価格を維持することにある。その結果、米に関しては、ほぼ 100%の自給率が達成されており、さらに、100 万トンの備蓄もなされている。

一方、このシステムのもう一つの目的は、価格を高く維持することによって消費者から農家への所得移転を行うことにある。しかし、補助金と結びついた需給調整システムへの農家の依存は、現在起きつつある農家から経営者への転換を妨げ、農家を弱体化させていると言っても過言ではない。

さらに、地域性による米や代替的農産物の生産性の違いを無視した一律の生産

調整が行われているため、米の生産性が高い農地での生産抑制が強制される一方、米の生産性の低い農地における他の作物への転作のインセンティブが十分に働いていない。

農家の所得維持のために、生産総量を制限するとしても、需給システムを改革すれば、米の生産性の低い農地での大幅な減産を促す一方、生産性の高い農地での減産を不要にすることは可能である。その方策として、例えば、全国の生産者間での生産割当量の取引市場の創設が考えられる。これまでも、地域の話し合いによる「とも補償」（減反農家の不利益を減反しない農家が賄う）制度や、これに代わる「産地づくり交付金」などにより地域の裁量で需給調整の軽重に応じた助成金等の傾斜配分がなされてきたが、全国的規模での生産性の向上を計るためには、生産割当量の取引市場の創設が望ましい。需給調整システムから不必要な生産性阻害効果を除くため、新たな発想に基づく抜本的な見直しを検討すべきである。

## **エ 規模拡大（面的集積）を含む農業経営の効率化に向けた改革の促進**

農業経営の効率化に向けては、規模拡大や面的集積が重要であり、農林水産省も「農地政策の展開方向」（平成 19 年 11 月 6 日）を公表し、農地情報のデータベース化や面的集積の促進及び標準小作料の廃止などを示している。

農地情報のデータベース化、面的集積の促進については、規制改革推進のための第 2 次答申においても、「新規参入等に必要な貸出農地情報等の提供については、実勢を反映した賃借価格、利用権設定条件、土地改良の有無など規模拡大や面的集積に資する情報が得られるようにするとともに、農業を経営する者、今後農業経営を目指す者等、誰でもアクセスなどが可能となるようにするべきである。」「【平成 20 年度ないし 21 年度措置】、「面的集積を行う仕組みについては、農業経営者の経営効率化の支援に資するものとなるようにするとともに、特定の者による恣意的な判断の排除や決定過程の透明性が確保されるよう一定の利用・集積ルールを整備すべきである」【平成 20 年度ないし 21 年度措置】、「モデル的に面的集積を実施する際には、委任・代理で面的集積を行う行動力等の実績の検証を踏まえた上で、本格的な面的集積の仕組みを構築・導入すべきである。」「【平成 20 年度ないし 21 年度措置】とされているが、農業経営者は規模拡大に向け、これらの検討結果や具体案を待っている状況にあり、可能な限り早期に実現を図るべきである。

また、標準小作料の廃止については、農業委員会が設定する標準小作料制を廃止し、需給を反映した価格体系とする必要があるが、農業委員会は標準小作料以外に、標準売買価格も設定している。付加価値を向上させるため土地改良に多額の投資を行う農業経営者においては、賃貸ではなく所有による農地確保を求める

場合もあることから、標準小作料の廃止に併せて、標準売買価格も廃止すべきである。

これら以外にも、農業経営の効率化に向けた改革は必要である。具体的には農業共済制度における当然加入の見直しである。農業共済制度は、農業者が掛金を出し合って共同準備財産をつくり、災害が発生したときに共済金の支払いを受けて農業経営を守るという、農家の相互扶助を基本とした共済保険の制度であり、主要な作目のほとんどが制度の対象になっている。問題は、基本的には任意加入制であるが、米麦についてのみ、基幹作物としての重要性や全国的に作付けされており安定的な保険母集団を確保する必要性があるとの理由により農業災害補償法(昭和22年法律第185号)により当然に加入することとなっている(当然加入)点にある。本来、経営というのは、自主・自律が原則であり、リスクや競争にどのように対処するかを経営者が自ら考え、経営戦略を実行していくことが求められる。リスクにどのように対処するかは、経営者の判断により決定すべきものである。農業経営の効率化に向けて規模拡大を図るにしても、農業者の栽培管理能力は個々に異なり、当然、災害等による影響や被害の度合も個々に異なることから、当然加入について批判が生じている状況にあることから、早期に見直しに着手すべきである。

さらに、農業委員会の利用調整機能についても見直しが必要である。農業委員会は賃貸借を希望する農地を担い手に斡旋するなどの利用調整を担っており、農地の賃貸借においては、農業委員会を通じて利用権を設定する必要がある。これについて、農業経営者より、農業委員会の利用調整について、恣意的な調整をしているとの指摘が多くなされている。具体的には、農業経営者によって積極的に利用を斡旋してもらえる者もいれば、逆に、全く斡旋されない者もいるという指摘である。本来であれば、農地の賃貸借に係る斡旋は、それを望む者に対して公平に情報提供され、公平な手段で決定されるべきものであり、農業委員会はその役割を果たすために法令により利用調整の権限を得ている。しかしながら、農業委員会がこの権限を利用し、恣意的に利用調整を行っているのであれば、早期に是正し、恣意的な利用調整を行い得る可能性を排除する必要がある。したがって、例えば、賃貸借における入札制度を導入するなど、公平な情報提供とルールを導入し、適正な利用調整がなされるように改めるべきである。

このように、農業経営の効率化に向けては、農地の規模拡大以外にも、経営のリスクヘッジ手段の改革や関係団体の改革なども重要であり、農林水産省が示した「農地政策の展開方向」以外の改革についても、その速度を緩めることなく進めていく必要があると考える。

## ② 林業分野

林業分野については、農業分野と同様、就業者数の減少や高齢化が進んでいる状況にあるが、加えて、趨勢的な木材価格の下落等により林業の採算性が悪化し、森林所有者の施業意欲が低下するとともに、森林所有者の不在化が進行するなど、林業生産活動も停滞状態にある。我が国の木材生産の状況を欧州の林業国と比較すると下表のとおりとなる。

図表 2－(1)－③ 木材生産状況の国際比較

|        | 面積     |     | 蓄積      |         | 木材生産量 |         |
|--------|--------|-----|---------|---------|-------|---------|
|        | (万 ha) |     | (万m³)   | (m³/ha) | (万m³) | (m³/ha) |
|        | 生産林    | その他 |         |         |       |         |
| ドイツ    | 1,048  | 60  | 338,000 | 323     | 5,391 | 5.1     |
| フィンランド | 2,016  | 612 | 215,800 | 107     | 5,868 | 2.9     |
| スウェーデン | 2,303  | 567 | 315,500 | 137     | 6,874 | 3.0     |
| オーストリア | 337    | 59  | 109,473 | 325     | 1,647 | 4.9     |
| 日本     | 2,487  |     | 424,900 | 171     | 1,830 | 0.7     |
| うち人工林  | 1,036  |     | 233,804 | 226     | 1,325 | 1.3     |

(備考) 1. FAOSTAT「木材需給と木材工業の現況【平成 18 年版】」より作成。

2. 生産林については各国の森林・林業統計より作成。

3. 木材生産量は平成 17 年数値。

これによると、我が国は国土の 66%に当たる約 2,500 万 ha の森林（私有林約 6 割、国有林約 3 割、公有林約 1 割）を保持し、蓄積量も欧州の林業国に劣らない状況にあるにもかかわらず木材生産量は著しく少なく、木材資源が有効に活用されていない状況にあり、木材生産量の増加が課題となっていることが分かる。

このデータに関して、我が国以外の他国の生産量は生産林を対象として算出しているため、我が国の木材生産量が低位にあるとは言い切れないとの指摘もあるが、我が国においては、生産林などの林業活動に資する森林とそれ以外の区分が曖昧で、かつ、実態に即したものとなっておらず、比較しようにもできない状況にある。

また、我が国の木材生産量が低位にあるのは、小規模所有者が多数存在し、森林情報（所有者・境界線）が整備されておらず、施業集約を担う林業経営者や林業事業体の事業規模も小規模であることから明らかである。

我が国の林業に必要なことは、生産性の向上に向けた環境整備であり、そのためにも、次のとおり、森林区分やそれに基づく管理の適正化、森林情報の整備、林業事業体の競争環境の整備、林業事業体の経営体質の強化などを早期に講じるべきで

ある。

## ア 森林の機能区分の見直し

森林の機能を合理的に発揮させるためには、機能を発揮させる目標林型を定めて、それへ誘導し、それに応じた森林管理・林業経営を行っていく必要がある。森林・林業基本計画においては、我が国の森林を、水土保持林、森林と人との共生林、資源の循環利用林の3つに機能区分しており、区分別の面積は、水土保持林が1,690万ha、森林と人との共生林が320万ha、資源の循環利用林が500万haとなっている。

しかしながら、これら区分の目標林型や目標値は、林業経営者や林業事業者からも分かりにくいとの指摘があり、また、木材生産が可能な森林が水土保持林に区分されている場合や、逆に木材生産に資さない森林が資源の循環利用林に区分されている場合があるなどの指摘も多くある。

一方、森林・林業基本計画においては、持続的な林業経営や木材産業の競争力の強化も目指しており、その実現に向けては、経済活動に資する資源の循環利用林が重要となるが、木材の供給を目的としない水土保持林が全体面積の7割を占め、木材供給量の目標値は、水土保持林からの供給が最も多くなっており、機能区分により機能を発揮させるという目的と実態が乖離している状態にある。

さらに、水土保持林について、天然生林以外に育成単層林、育成複層林の面積目標値を掲げているが、そもそも、水土保持機能を高めるためには、これまで研究成果から、天然林化させることが費用対効果上最も望ましいとの指摘がある。もちろん、天然林化させていくためには、土砂の流出等の防止に向けて、一時的な施業を要することは考えられるが、継続的な施業を要することはない。天然林化すれば、自然の力で生育空間の形成と更新がなされることとなり、財政的な支援を得ずとも水土保持機能の向上をもたらすこととなり、現在の計画は、天然林の可能性をないがしろにしていると言っても過言ではない。

したがって、現在の森林の機能区分について、目標林型を端的に分かりやすく明確化し、区分と実態が則したものとなるよう、森林区分を見直すべきである。

## イ 森林の機能区分に応じた保安林制度の在り方の見直し

保安林制度は農林水産大臣又は都道府県知事が、水源のかん養、災害の防備、生活環境の保全・形成などの公共の目的を達成するために、森林の機能を発揮させることが特に必要であると認めた場合に指定している。その種類は、水源かん養保安林、土砂流出防備保安林、土砂崩壊防備保安林、防風保安林など17種類あり、現在、保安林は、全森林の47%にあたる11,763千haが指定されている。

また、保安林の指定・解除手続きは、森林所有者や受益者など保安林の指定・解除に直接の利害を有する者が申請し、それを一定の手続き・審査を経て農林水産大臣又は都道府県知事が指定することとなっている。

しかしながら、同一地域、森林内で保安林指定を受けている森林所有者と受けていない所有者がいるとの指摘があり、保安林指定が相当であるにもかかわらず、所有者の意向などにより保安林指定がされていない場合もあり、指定基準が曖昧になっているのが実態である。

さらに、現在の森林計画制度においても、水土保持林や森林の人との共生林については、必要に応じて適切な保安全管理を行うとともに、特に公益的機能の発揮がより強く求められる森林については、保安林指定により伐採を制限する等の生産活動の抑制措置や税制上の優遇措置を講じているが、その一方で、水土保持林や森林の人との共生林の中でも、保安林指定がされている場所とされてない場所があり、その基準が曖昧になっているだけでなく、資源の循環利用林についても保安林指定により生産活動を抑制している場合もあり、森林区分の保安林制度の整合性が確保されていない状況にもある。

したがって、森林の機能を継続的に発揮させ、かつ、生産活動の抑制が必要な森林には適切にそのための措置が講じられるよう、機能区分の見直しに併せて、保安林指定基準の明確化を含めて、保安林制度の在り方を見直すべきである。

## ウ 森林の機能区分に応じた法制度に基づく森林管理・施業義務の導入

現在の森林区分や保安林制度においては、それぞれの目的に応じた機能の発揮に向け、補助制度や生産活動の抑制措置、税制上の優遇措置が講じられているが、皆伐未植栽地が近年急増しており、伐採方法の制限や更新の義務化などを求める指摘がある。

林野庁は、一般の森林について、伐採方法の制限や更新の義務などを課すことは、私権の制限となることから困難であるとしている。

しかしながら、欧州の林業国においては、伐採後の放置を「森林破壊」として位置付け、伐採後の更新を義務付けており、「森林破壊」をした者に対する罰則も設けるなど、持続的な林業経営に向けて、私権に制約を設けていることも少なくない。

また、森林・林業基本計画にあるとおり、森林に公益的・多面的機能の発揮を求め、かつ、持続的な林業経営を実現していくのであれば、必要な管理や施業が適切に行われることが必要であり、私権の行使によって、それが適切に行われない状況では、森林に公益的・多面的機能の発揮を求め、かつ、持続的な林業経営を実現することは困難であると言っても過言ではない。

したがって、我が国の森林が公益的・多面的機能を発揮し、林業経営を持続可能なものとしていくため、森林所有者やその受益者に、森林区分に応じて、法制度に基づく管理・施業に関する義務を課し、その厳守に向けた必要な措置を講じるべきである。

## **エ 森林の機能区分に応じた補助の在り方の見直し**

本来、森林の機能区分は、水土保持機能の維持が必要な森林については、可能な限り天然林化を促し維持コストを削減させていくとともに、木材の供給が可能な森林については、その管理を可能な限り林業の担い手に委ねて、経済活動に資するものとなるよう、誘導していくものでなければならない。

しかしながら、現在の森林の機能区分では、林業経営の支援策として講じている補助金等についても、林業経営に資する森林に活用されずに、林業経営に資さない森林に活用される可能性も否めない。

また、木材生産や森林の機能の維持（天然林については天然林化に向けてのコスト）には、植林や必要な施業のためのコスト負担が生じるが、木材生産・供給により収益を得られる所有者とそうではない所有者とでは、実質的なコスト負担に差が生じることは言うまでもない。

さらに、前述のとおり、森林破壊の防止に向けた法制度に基づく森林管理・施業義務を導入した場合、木材生産・供給により収益を得られる所有者とそうではない所有者とでは、そのコスト負担への理解も大きく異なるであろう。特に、土砂流出・崩壊などの災害の防止を求められる森林については、通常の森林には求められない対策を講じる必要もあるが、そのような公共目的が所有者のコスト負担を理由に達成されないということはあってはならない。

したがって、森林の機能を継続的に発揮させ、かつ、森林破壊の防止を図るためにも、機能区分の見直しに併せて、森林の補助の在り方を見直すべきである。

## **オ 森林の機能区分の決定プロセスの見直し**

森林の機能区分については、現行の森林計画制度下において、市町村段階で地域住民の意見を反映しながら機能を区分する仕組みとなっている。また、民有林の区分については、市町村長が機能区分を含む市長村森林整備計画を公告縦覧に供し、森林所有者等の意見の申立てができる仕組みとしている。さらに、市町村が計画をたてた時は、遅滞なく計画を公表するとともに、行政機関における処理過程を明確にするため、申立てのあった意見の要旨及び処理結果を併せて公表することとしている。

しかしながら、これらの運用が地域現場に浸透していないとの指摘があり、特

に意見の申立てについては、林業経営を展開する森林所有者や施業集約などによる林業経営の規模拡大を図る林業事業体の意見が反映されないとの指摘がある。

また、我が国においては、諸外国におけるフォレスターに当たる森林管理の専門家が不足しているとの指摘があり、森林の状態を的確に反映した区分がなされているかについては疑問が残る。

したがって、市町村における森林の機能区分に際しては、公聴会を開催するなど、森林所有者や林業経営者、林業事業体などの意見が反映されるよう、必要な措置を講じるべきである。

併せて、市町村が森林所有者や林業経営者、林業事業体などの合意形成を得ることを前提に、森林資源のモニタリング調査結果や、必要に応じて専門家の意見を参考にして、森林の機能区分を選択できるよう、機能区分の決定プロセスを見直すべきである。

## **カ 国有林、県有林等の公有林の林業経営委託の促進**

今後の我が国の林業を担う林業事業体は、未だ小数に止まっているが、中には、森林組合以外にも自らの努力で所有者などに働きかけを行うことにより施業集約を図り、経営規模を拡大し、さらには、所有者に対して利益還元を行っている林業事業体や林業経営者もいる。そのような林業事業体や経営者より、国有林や県有林等の公有林についても、林業経営が可能な森林については、規模拡大の一環として林業経営を受託できるようにすべきとの指摘がある。

現在、国有林や県有林等の公有林については、造林事業として予算を確保した上で、必要な管理や施業を個別に入札等で林業事業体に委託し、木材生産に要する施業についても、入札等で林業事業体に委託している形態が一般的である。

この国有林や県有林等の公有林の中の可能な森林について、林業事業体や林業経営者から林業経営の提案を募り、利益還元額などの条件が良い提案をした林業事業体や林業経営者に複数年の林業経営委託をすれば、委託した森林に要する管理や施業の予算の確保は不要となり（歳出の削減）、さらには、木材生産により得た利益を定期的に得る（歳入の増加）ことが可能となる。

しかしながら、意欲ある林業事業体や林業経営者が国や県にこの経営委託・受託方式を提案しても、前例がない等を理由に受け入れられないのが実態である。

したがって、林業事業体や林業経営者の規模拡大の促進に向けて、また、民間開放を促進する観点からも、国有林や県有林等の公有林については、可能な限り林業事業体や林業経営者に対する林業経営委託を行うべきである。

## キ 林業経営者・林業事業体の競争環境の整備、林業経営の体質強化

林業経営については、経営規模の拡大等の構造改革を進めていくことが重要となるが、前述のとおり、それを担う林業事業体は、増加傾向にあるものの未だ小数に止まっている状況にある。

このような状況を打破するためには、林業経営の規模拡大を図ろうとする経営者を積極的に支援し、林業参入に意欲ある者の参入を積極的に誘導することが必要であるが、森林組合以外の林業経営に意欲ある林業事業体や林業経営者から見ると、情報収集や施業集約において、森林組合とのイコールフッティングが確保されておらず、また、地域においては歪めた法制度の運用等がなされているとの指摘が多々あり、実態として、林業経営意欲を阻害し、新規参入を妨げている状況にある。

例えば、森林施業計画（森林所有者などが自分で所有する森林づくりについて、自主的に 40 年以上の長期の方針を定めた上で、今後 5 か年間について作成する「伐採や間伐，造林，保育」など森林施業に関する計画）の作成者は、森林所有者と長期間（5 年以上）「森林の施業や経営の委託契約」を結び森林所有者に代わって経営を行う者とされており、所有する森林を自身で経営する者や森林組合以外の林業事業体もその主体となり、計画が認定されれば補助などを得ることが可能であるが、地域においては、森林組合以外が提出する森林施業計画を認定どころか申請の受理さえもしないという事例もある。

また、林業経営の現状は、補助金を得てようやく成り立っているという状況にあり、現状の経営を改善に向けるためにも、経営規模の拡大はもちろんのこと、生産性や収益性についても向上を促す必要がある。

このような認識の下、今後は、林業経営者・林業事業体が自由に競争できる環境整備を図り、同時に、林業経営の体質強化を図るための支援策を次のとおり早期に講じるべきであると考えます。

### （ア）森林情報（所有者・境界線）早期整備、意欲ある林業経営者・林業事業体に対する森林簿の開示

現在、森林情報については全ての都道府県において、森林所有者名、森林の所在や林況をまとめた森林簿を作成し、管理している。この森林簿の情報は、施業集約に不可欠な情報を含んでおり、林業経営者や林業事業体にとっても必要不可欠なものである。

しかしながら、施業計画の立案や施業集約を行う林業経営者より、情報の閲覧が都道府県庁舎内に限定され写しを取ることができない、施業集約計画の作成を都道府県庁舎でしかできない、など情報の閲覧が制限されているとの指摘

がある。また、都道府県が管理している森林情報は、森林組合には自動的に提供されるが、林業事業体等には提供されておらず、公平性が確保されていないとの指摘もある。

これについては、規制改革推進のための第2次答申において、「施業集約に必要な所有者・境界線などの森林情報は、地域によって整備状況が異なっており、施業集約が実態として困難な地域も多数存在する。したがって、森林情報については、地域の取組を積極的に支援し、早期に整備すべきである。」【平成20年中措置】、「森林簿の森林情報は、林業事業体等の施業集約に不可欠な情報を含んでいることから、森林情報を地図情報としてデータベース化する取組を推進すべきである。併せて、個人情報の取扱いに十分考慮し、可能な範囲で、施業集約を目指す者にとって利便性の高い情報について、施業集約を目指す者であれば誰でもアクセスが可能となるよう、森林情報をオープン化することについて検討を進めるとともに、平成20年度中に検討状況の内容を公表すべきである。」【平成20年中措置】とされているが、不在地主の増加等により境界線が不明となっていたり、登記簿上の所有者がすでに死亡し相続人が不明となっている森林が多数あり、森林の管理はもちろん施業集約に支障を来していることから、確実かつ早期に森林情報を整備し、森林情報のデータベース化・オープン化を早期に実現すべきである。

併せて、森林情報がデータベース化・オープン化されるまでの間においては、施業集約を促進するためにも、施業集約を希望する森林組合以外の林業経営者や林業事業体からの要望があれば、森林組合と同様に森林簿を開示するべきである。

#### **(イ) 森林施業計画の認定基準の緩和**

森林施業計画について、先に述べたとおり、森林組合以外の林業経営者や林業事業体も認定を受けることが可能となっているが、地域においては、森林組合以外を除外する運用がなされている場合もある。

このような地域において歪められた森林施業計画の運用については、決して許されるものではなく、早期に改めるべきである。

さらに、森林施業計画は、30ha以上の団地的まとまりを持つ森林を対象に認定しており、これが規模要件となっているが、森林組合以外の林業経営者や林業事業体は、個別に所有者への働きかけを行い、所有者の合意を取付けて施業集約を図っている状況にあり、30haもの団地的にまとまりのある形で全ての所有者の合意を得るためには、長期間を要することも十分に考えられ、また、一部の合意を得られない所有者によって団地化が困難となることも考えられる。

したがって、合意を得られた所有者から順に施業を集約させつつ、結果として団地を図ることも可能にすべく、規模要件を緩和するなどの見直しを行うべきである。

#### **(ウ) 森林組合と意欲ある林業経営者・林業事業体のイコールフッティングの確保**

林業分野の活性化に向けては、林業経営者・林業事業体が自由に競争できる環境整備も重要であり、それらが競争を行うことにより、新たな付加価値の提供や林業経営の体質強化をもたらすこととなる。

しかしながら、林業経営者等より、現状の林業経営においては、森林組合が優遇されるケースが少なくないとの指摘が多い。

具体的には、民有林の整備事業（施業に対する補助金の支給）において、所有者が直接施業を行った場合と、森林組合に施業を委託した場合とでは、補助割合が異なり（森林組合に施業を委託した方が補助率は大幅に高くなる）、林業事業体が森林組合の下請けとして事業を受託した場合と、直接事業を受託した場合でも補助割合が異なる（下請けとして事業を受託した方が補助率は大幅に高くなる）など、整備事業の受託者として森林組合を優遇しているとの指摘がある。また、民有林における保安林改良事業は、森林組合が独占的に受託しており、森林組合以外の林業経営者や林業事業体が受託する余地はなく、これについても森林組合が優遇されているとの指摘がある。さらに、造林事業等の入札について、森林組合が原価割れするような低い金額で落札し、その事業を下請業者に丸投げし、下請業者の経営を圧迫しているとの指摘もある。

先に述べたとおり、林業分野においては、今後、林業経営の規模拡大を図ろうとする経営者を積極的に支援し、林業参入に意欲ある者の参入を積極的に誘導することが必要であり、このように森林組合のみを優遇し、森林組合以外の経営者や事業体を排除しては、林業の活性化や将来的な産業として自立は、全く期待できない。

したがって、森林組合を優遇し、森林組合以外の林業経営者・林業事業体のイコールフッティングが確保されていない制度やその運用等については、林業経営者・林業事業体を増加させるためにも、早期に見直しを行うべきである。

なお、森林組合を優遇しているケースは、これら以外にもあるものと考えられることから、当会議においても更なる調査・審議を深めイコールフッティングの確保を求めていく所存である。

#### **(エ) 経営計画や実績に着目した補助への転換**

現在、林業経営についての公的補助は、植栽、枝打ち、徐伐、間伐、路網整

備など多くの個別施業を対象になされているが、このような個別施業に対する補助では、効率化に向けたインセンティブが働かず、ともすれば、経営意欲や努力なく、補助を得るためだけに施業をする者がいる可能性も否めない。

また、補助金の算出根拠となる標準単価は、現在、主に森林組合等に対する調査により実行経費等を把握して設定されているが、これについても、施業を効率化しコストを削減すれば、標準単価が低価することとなるため、効率化に向けたインセンティブは働きづらい状況にある

さらに、最近では、森林整備地域活動支援交付金制度において、「施業意欲が減退した森林所有者の施業を林業事業体等が集約化する際に必要な森林情報の収集活動」の支援を行うための補助がなされているが、施業集約やそれに必要な情報収集は、あくまで施業集約を目指す経営者や事業体の努力で行うべきものであり、公的な支援はその努力が無駄になる環境等を是正するために行うべきである。このような支援は、林業経営の体質の強化が強く求められる状況において、それに資するものではなく、逆に経営体質を弱体化させることにもつながると考える。

これについて、規制改革推進のための第2次答申において、「効率的かつ安定的な林業経営が林業生産の相当部分を担う望ましい林業構造の確立に向け、今後の林業経営に対する補助については、自ら経営改革に取り組む経営者の努力が報われるものとなるよう、個別施業に対する補助の他に、林業経営者の施業の集約化や間伐の生産性の向上などを通じた経営改善努力を助長する補助の在り方を検討し、結論を得るべきである。併せて、個別施業への補助となっている造林関係補助事業の対象となるものについては、今後、集約的な施業の実施を促すものとなるように検討し、結論を得るべきである。」【平成 20 年中検討・結論】とされているが、林野庁は、今後も個別施業への補助は継続するというスタンスにある。

したがって、現在検討されている林業経営の公的補助の見直しについては、それが経営体質の強化に資するものとなっているかという観点から、個別施業に対する補助から、経営計画の立案やその実績に着目した補助に転換するものとなるよう見直すとともに、補助金の算出根拠となる標準単価については、実行経費を参考とするのではなく、理論上のコストを算出して標準単価を設定するよう見直すべきである。

#### (オ) 林業金融の円滑化

今後の林業分野においては、経営として林業を捉え、能力と努力で施業集約による規模拡大や生産性の向上を図るとともに、木材の供給についても創意工

夫を発揮し、市場開拓に取り組む経営者への支援が必要であることは言うまでもない。我が国の林業の活性化、産業としての自立、競争力の強化を目指すためには、斬新な発想の下、林業経営者や林業事業体のイノベーションの創造や新たなビジネスモデルの展開を促す環境が不可欠である。

また、現在は、施業集約及び路網整備による間伐林業により利益の確保を恒常化し安定化させる林業経営が主流となっており、公的支援もこのような経営への転換に向けてなされている。

しかしながら、これまでの林業経営は、皆伐林業が主流であったことから、投資から利益を得るまでに長期間を要していたため、林業分野の制度融資においては、長期資金需要に対応はしていても、今後生産活動以外の資金需要や現在主流となっている間伐林業の要する資金需要には対応していない状況にある。

さらに、森林の相続においては、評価額の控除や立木時価の減額など林業の特性に応じた優遇措置以外に、延納期間の延長などの措置も講じられているが、自ら大規模に森林を所有しそれを基盤に経営する林業経営者から、相続税額が過大になり、間伐林業の収益ではその支払いが困難なため、皆伐をせざるを得ないとの指摘もある。

したがって、今後の林業経営に必要な資金需要について、運転資金や相続税の支払資金の確保が容易となるよう、制度融資の充実を図るなど、林業金融の円滑化を図るべきである。

### ③ 水産業分野

水産業分野についても、農業・林業分野と同様、就業者数の減少や高齢化が進んでいる状況にあるが、それ以前に、水産資源の状態が極めて悪化しており、それ故、生産、加工、流通、販売、消費などあらゆる面の指標から見て悪循環（負のスパイラル）にも陥っている。資源状態の悪化を示す漁獲量の魚種別推移をデータで見ると、下表のとおりとなる。

図表２－（１）－④ 減少が著しい魚種別漁獲量の推移（単位：千トン）

|        | スケトウダラ | キジ | アマダイ類 | ササガ | マサハ         | マダラ |
|--------|--------|----|-------|-----|-------------|-----|
| 1971 年 | 2,767  | 13 | 8     | 46  | 929(1973 年) | 95  |
| 1976 年 | 2,445  | 13 | 8     | 31  | 832         | 90  |
| 1981 年 | 1,595  | 10 | 6     | 35  | 592         | 102 |
| 1986 年 | 1,422  | 4  | 11    | 30  | 792         | 101 |
| 1991 年 | 541    | 4  | 7     | 33  | 176         | 49  |
| 1996 年 | 331    | 2  | 3     | 27  | 676         | 58  |
| 2001 年 | 242    | 1  | 1     | 17  | 135         | 44  |
| 2006 年 | 208    | 1  | 2     | 16  | 331         | 48  |
| 2007 年 | 216    | 1  | 2     | 18  | 250(暫定値)    | 46  |

（備考）水産庁・（独）水産総合研究センター「我が国周辺水域の漁業資源評価【平成 19 年】」他により作成。

これによると、水産資源の減少に何ら歯止めがかかっておらず、我が国の水産資源の状況は危機的状況であると言っても過言ではない。このような状況にまで陥った要因は、我が国の資源管理の在り方にある。

我が国では、水産資源の管理のため、「資源管理法」を制定し、従来より実施している漁業の許可、操業に関する諸規制等とともに、水産資源の最大持続生産量を実現すべく、その資源の維持または回復を目的として、入手可能な最良の科学的根拠に基づき対象魚種ごとのABC（生物学的漁獲許容量）を算定し、漁業の経営その他の事情を勘案して、そのTAC（総漁獲可能量）数量を決定している。

しかしながら、科学的根拠に基づく資源管理の徹底を基本的な水産施策の方針としているにもかかわらず、TAC設定による漁獲規制の過去10年間の実態は、ABCを大きく上回るTAC数量の設定が未だに行われるなど、科学的根拠の尊重とはかけ離れたものとなっており、対象魚種の最大持続生産の実現はほど遠く、その資源量は減少傾向が続くものがほとんどである。

このように、資源のほとんどが枯渇ないし減少している状況で、漁業者自らがこ

のまま資源状況を見放した漁獲を求め、それを行政が有効な対策を講じないまま受入れているのは、漁業の継続そのものが不可能となり、我が国の水産業は、なすべくして消滅することとなる。

他方、海外の漁業国においては、科学的根拠に基づく資源管理を徹底し、また、漁業者においても科学的根拠に基づく漁獲を行うことで、資源回復に成功し、水産業の活性化・自立を実現した国が複数存在している。

我が国の水産業に必要なことは、有効な管理手段として何ら機能しないばかりか、更なる乱獲を促進している我が国の現行の漁業・資源の管理の仕組みを抜本的に改正することである。そのためには、海外の漁業国の成功事例を取入れ、科学的根拠に基づく資源管理を徹底することが必要であり、次のとおり、従来の資源・漁業管理手法の抜本的に改正し、漁業経営の競争環境の整備などを早期に講じるべきである。

## **ア 科学的根拠に基づく資源管理の厳格化**

前述のとおり、現在の我が国の水産資源の管理は、ABCを算定し、漁業の経営その他の事情を勘案して、そのTAC数量を決定している。

しかしながら、この漁業の経営その他の事情を勘案するということ、言い換えると、科学的根拠に社会的経済的要因を加味することは、科学的根拠をないがしろにし、それ故、水産資源の悪化と乱獲（過剰漁獲）の悪循環を助長していると言える。

当会議としては、漁業の資源管理において、科学的根拠を用いて持続的な漁業生産に努めるという科学的手法に代替する方法はないと考えており、海外の漁業国においてもこのスタンスに変わりはない。

したがって、科学的根拠に基づく資源管理の厳格化に向け、次のとおり、従来の手法の見直しや必要な施策を講じるべきである。

なお、現在、我が国においては、科学的根拠としてABCを用いているが、海外の漁業国においては、全体の資源量を推定し、資源量に対して漁獲制限を設ける手法を用いている場合もある。当会議としては、科学的根拠に基づく資源管理が基本であり重要であると考えており、その科学的根拠については現状のABCに固執するものではない。よって、科学的根拠にどのような手法を用いるかについては、適正な資源量を把握する観点から今後議論を深めればよいと考えるが、漁業者の漁獲量を確保もしくは増加させるために魚種によって異なる科学的根拠を用いることはもちろん、社会的経済的要因を加味することにより科学的根拠を覆すようなことはあってはならないと考える。

#### **(ア) 資源評価における漁業者との共同資源評価調査の実施**

現在、我が国の資源評価調査は、水産庁の委託を受け、(独)水産総合研究センターの調査船を主体に行われている。もちろん、ABC 算出 の際には、調査船の調査結果以外にも漁業者の漁獲データも参考にはしているが、漁業調査において漁業者が介在することはない。

他方、海外の漁業国の資源評価調査においては、政府の調査船による漁業調査に漁業経験の豊富な漁業者が参加した調査を実施している。

海外の漁業国においては、資源管理について漁業者、科学者、国民、行政など水産資源に関する全てのステークホルダーのコミュニケーションを重要視しており、その一環として、漁業調査にも漁業者が直接参加しているものであるが、このように科学者と漁業者のコミュニケーションを深めることによって、資源管理についての理解を漁業者に求めるという発想が我が国では欠如している状況にある。

したがって、今後の資源評価調査については、経験豊富な漁業者の参加も義務付け、漁業者の経験に基づく意見も調査に直接反映させることを可能とするべきである。

#### **(イ) 第三者及び第三者機関による資源評価の実施**

水産資源の評価のための科学的根拠には、科学的な設定プロセスは明らかにされているものの、ある程度の不確実性が伴うのも事実である。

それ故、海外の漁業国においては、資源評価委員会等において、複数の外国人科学者が参加して資源評価を実施している場合もある。また、外国人科学者が参加して実施した資源評価結果を、さらに国際的な第三者研究機関に再度評価を依頼する場合もあり、その不確実性を最小限のものとすべく努力している。

したがって、我が国においても、科学的根拠を重要視する観点から、海外の科学者などの第三者及び国際的な第三者研究機関による資源評価を実施すべきである。

#### **(ウ) TAC設定の透明化に向けたオープン・コミッティの創設**

現在、TAC数量の決定プロセスは、漁業経営の事情等を勘案しつつ水産政策審議会の意見を聴いて定められており、漁業経営への勘案や漁場形成の変動に対応するために、調整枠の設定が行われており、そのため、採捕量が生物学的に計算される漁獲許容水準を上回る状況も生じている。

これについては、規制改革推進のための第2次答申において、「科学的根拠の尊重による資源管理を徹底し、水産資源の維持、回復を図るため、TAC設定

が生物学的に計算される漁獲許容水準を可能な限り超えることがないよう、TAC設定の厳正化を図るべきである。併せて、TAC設定の数量的根拠を公表し、TAC数量の決定プロセスの一層の透明化を図るべきである。」【平成 20 年中措置】とされているが、未だ水産庁においては、科学的根拠を超えるTACを設定することもやむを得ないとのスタンスにあり、水産庁の科学的根拠に基づく資源管理や資源回復についての考え方やスタンスに疑問を抱かざるを得ない。

前述のとおり、海外の漁業国においては、資源管理について漁業者、科学者、国民、行政など水産資源に関する全てのステークホルダーのコミュニケーションを重要視しており、TAC設定においても、漁業者のみならず国民、NGO、環境団体などの意見も反映させるような仕組みを導入している場合もある。

したがって、我が国においても、TAC数量の決定プロセスの一層の透明化を図ることはもちろん、我が国特有の魚食文化を踏まえ、漁業者と国民のコミュニケーションを深めるため、漁業者のみならず、科学者や国民、NPO、環境団体などが参加する、オープン・コミッティを創設するべきである。

#### **(エ) TAC設定の複数年化**

科学的根拠に基づく資源管理は、適正な資源量を科学的に把握し、それに基づき漁獲可能量を設定することにあるが、資源が枯渇し資源回復が重要な局面においては、漁獲可能量を設定するか否かを含め漁獲可能量の設定を、特に厳格に行う必要がある。

他方、資源回復が必要な魚種は、漁獲の減少から希少価値が生じることもあり、漁業者の立場からすると、より多くの漁獲を求めることから、単年度毎のTAC設定では、毎年TAC設定に係る合意形成に多大な時間を要することもある。

この点について、海外の漁業国においては、科学的根拠に基づき厳格なTAC設定を行っているだけでなく、資源回復を重視し2、3年という複数年のTAC設定を行っている場合もある。

したがって、我が国のTAC設定においても、資源回復が必要な魚種については、TAC設定の複数年化を図るべきである。

#### **(オ) TAC設定魚種の早期拡大**

現在、国が資源評価を行っている52魚種のうち、ABC（生物学的許容漁獲量）を算定している魚種数は38魚種である。一方、ABCを算定している魚種のうち、TACを設定している魚種は、マイワシ、マアジ、サバ類、サン

マ、スケトウダラ、ズワイガニ、スルメイカの7種類で、総漁獲量の35%（平成12年～平成16年平均）に過ぎない。

TAC対象となる魚種の基準として、①採捕量が多く、経済的価値が高い魚種、②資源状況が極めて悪く、緊急に保存・管理を行うべき魚種、③我が国周辺で外国漁船により採捕が行われている魚種とされており、これら基準のいずれかに該当する魚種で、ABCが算定されている魚種はTAC対象魚種となることが可能である。

これについては、規制改革推進のための第2次答申において、「水産資源の持続的な利用を実現するため、TAC設定がなされていない31魚種やそれ以外の魚種も含めて、資源が悪化している魚種など魚種による適性等を見つつ、TAC対象魚種の拡大の検討を行うべきである。併せて、平成20年中に検討状況の中間報告を公表すべきである。」【平成20年中措置】とされているが、先に水産庁から発表された資源評価の結果からは、多くの水産資源の状況が悪化し続けている状況にある。

したがって、TAC設定魚種の拡大については、検討状況の公表を急ぐとともに、早期に拡大を図るべきである。

併せて、サバ類については、本来、マサバ、ゴマサバは生物学的特性が異なることから、それぞれ分けてTACを設定すべきである。

#### **（カ）TACの厳守に向けたモニタリングの強化及び罰則の適用**

平成18年度漁期におけるサバ類の漁獲において、大臣管理である大中型まき網漁業による6万トン以上の配分枠超過がなされた。水産庁は、サバ類が資源管理法の適用除外となっており、操業停止命令を出せないことから、当該漁業のTAC管理団体に対して3月上旬に当該漁業の操業自粛を求めるに止まった。こうした事例は、現行のTAC数量に合わせた適切な利用について、漁業者が未だ対応できていない状況を示しており、今後の科学的根拠の尊重による資源管理の徹底のためにも対応が必要となっている。

これについては、規制改革推進のための第2次答申において、「漁業者が毎年各魚種のTAC数量に対応し、これを有効に活用するための合理的操業モデルを作成し、提示することで、特定の魚種のTACを超過するような操業から、TACをうまく利用できる漁業形態に誘導を図るべきである。」【平成20年中措置】とされているが、漁獲量がTACを超過する事例はこれに限らず生じていることから、漁業形態の誘導のみで対応するには限界があり、やはり、モニタリングの強化が必要であると考ええる。

水産庁は、モニタリングの強化について、モニタリングコストの増加等を理

由に消極的なスタンスであるが、海外の漁業国では、漁船の位置や漁獲量を瞬時に把握し管理するシステムを利用しモニタリングを実施している事例もあり、システム化によりコストを抑えつつモニタリングを強化することも可能である。

したがって、資源管理の公正化と厳正化を図るため、システム化などによりTAC枠の消化等を正確かつ瞬時に把握できるよう、TACの厳守に向けたモニタリングの強化を図るべきである。

併せて、モニタリングを強化しTACの厳守に向けた指導等を徹底したにもかかわらず、それを無視して操業する漁業者やTACを超過しても操業する漁業者に対しては、操業停止処分などの罰則を設け、適用するなどの対応を図るべきである。

## **イ 漁業経営の競争環境の整備、漁業経営の体質強化**

我が国の水産業は、資源回復を重視せざるを得ないことから、漁業経営については、特に効率化が不可欠な状況にあり、漁業者同士が一定のルールの下で、適正に競争できる競争環境の整備と経営体質の強化が重要となる。

しかしながら、漁業経営の現状は、漁獲においても適正な競争環境にあるとは言いがたく、また、漁業参入においても漁業権の免許に優先順位を設けて、新規参入を阻害している状況にある。

前述のとおり、水産業分野においては、就業者数の減少や高齢化が進んでいる状況にあり、経営意欲のある個人・企業の参入を積極的に誘導することが不可欠であることは言うまでもない。それにもかかわらず、参入意欲が減退するような参入規制があっては、水産業参入の積極化は全く期待できない。

また、水産業に対する公的補助は、従来、主に港湾や市場などインフラの充実に向けてなされていたが、今後は、構造改革の促進のためにも、個々の経営体の成長を促すよう、経営体質の強化に向けた公的補助へとシフトすべきである。

このような認識の下、今後は、次のとおり、漁業者同士が経営体として自由に競争できる環境整備を早期に図るとともに、漁業経営の体質強化を図るための支援策を講じるべきであると考ええる。

### **(ア) ITQ（譲渡可能個別漁獲割当）制度の早期導入**

TAC設定における漁業の管理方式には、オリンピック方式（ダービー方式で漁獲可能資源量に達した時点で漁獲を制限）、個別漁獲割当（IQ）方式、譲渡可能IQ（ITQ）方式に大きくは分けられる。我が国の現行の資源管理制度としては、TACに総漁獲可能量の枠を設定して、その管理方式としてオ

リンピック方式で漁業管理を行っている。

他方、科学的根拠に基づきTACを厳格に設定し、そのモニタリングを強化すれば、どのような管理方式を用いても資源は確保されるため、オリンピック方式でも問題はなく、オリンピック方式の方が漁業者間の競争が促進されるという意見がある。

しかしながら、オリンピック方式を採用している我が国漁業の現状として、特定漁場への操業の集中、漁船の大型化などの過剰な設備投資、市場価値が低い未成魚の先取り、数10%に及ぶ稚仔魚の混獲投棄、過剰な水揚げによる産地価格の暴落などのデメリットが顕著になっている。

これは、漁獲可能量に達するまで「我先に獲る」という意識がどうしても強くなることから、①安定産卵親魚や稚仔魚まで漁獲しそれを投棄することにより、資源の再生産を漁業者自らが困難なものとしている、②漁獲量の確保について計画は疎か、予測さえも付かない状態で、漁獲量を確保するために過剰な設備投資を行い、自ら経営内容を悪化させている、③資源管理を重視する観点から、経営の効率化に向け、マーケット動向を見ながら市場価値の高いタイミングで漁獲することが重要となるが、そのタイミングを待ちたくても、周辺の漁業者が漁獲することにより、いつ資源が漁獲可能量に達するか分からないことから、自ら市場価値が低いタイミングでも漁獲をしている、といった状況にあると言える。

また、農業においては農地、林業においては森林という経営の前提となる経営基盤があるが、水産業においては、オリンピック方式を採用する限り、資源の奪い合いとなることから、経営基盤が不安定なまま経営を行わざる得ない状況にあるとも言える。経営基盤が不安定であれば、計画性のある生産や投資は困難であり、売上・利益目標を含めて経営計画の策定も不可能である。さらには、マーケット動向を見て適正な利益を得るための経営が不可能である。言い換えると、経営そのものが不可能な管理方式を漁業者に強制していることとなる。

このような不適切な漁業管理の状態から脱出する方策として、多くの漁業国が採用してきているIQ方式またはITQ方式の導入が不可欠である。

この方式は、計画性のある効率的な漁業経営を可能とする。漁獲のシェアが確保されているので、過剰な漁獲増大に歯止めをかけ、コスト削減の意欲を引き出す効果など、オリンピック方式での不適切な漁獲問題を解決するのに大きな効果を持つとされている。さらに、小型魚漁獲にも一定の制限効果があり、計画的な漁業生産や経済的な漁獲方法などが選択できるメリットがある。

一方で、経営体の寡占化が進む、沿岸地域社会への影響、監視・取締りコストが高いなどがデメリットとして指摘されているが、この方式を採用している

漁業国では、寡占率の制限、地域社会や協同組合への漁獲割当の配分、ランダムな市場検査、違反の厳罰化などの方策を実施している。

これについては、規制改革推進のための第2次答申において、「現在、I Q方式については、我が国において、ミナミマグロ、日本海ベニズワイガニで実施されているが、今後、これら以外の魚種についても、資源管理法に基づくものを含め、I Q方式の導入を検討し、一定の結論を得るべきである。併せて、I T Q方式についても、そのメリット・デメリットや諸外国における導入事例、導入する場合の条件等について調査、研究、分析を行い、平成 20 年中に中間報告を行うべきである。」【平成 20 年中措置】とされたものの、オリンピック方式から I Q・I T Q方式への転換することについては、水産庁は非常に消極的であり、抜本的な改革が実現されるとは言い難い。

当会議としては、経営としての漁業が不可能なオリンピック方式は、漁業そのものを衰退させる要因となると考える。我が国の漁業の将来において、持続可能な水産資源の利用を実現するとともに、意欲のある経営者が創意工夫を発揮し、自由に競争できる環境を整備するためには、一定のルールの下で、漁業者間の市場競争を促すことが可能な I T Q方式を導入する必要がある、I T Q方式を早期に導入すべきであると考えます。

なお、I Q方式ではなく漁獲割当の譲渡が可能な I T Q方式によって漁業管理の改革を促進させる必要性は、農業、林業において、経営規模の拡大に向けて経営基盤である農地や森林の流動化が求められており、重要な課題となっていることからすれば、言うまでもない。

## (イ) 漁業権の在り方の見直し

漁業就業者数は、戦後 109 万人以上であったのが現在 20 万人と 20%にまで落ち込んでおり、現在もその減少に歯止めが掛からない状況にある。また、高齢化も著しく進んでおり後継者不足に直面しているが、このまま減少が続くと、国家の境界線に位置し、安全保障にも重要な離島などの漁村においては部落が消滅することも起こり得る可能性がある。このような状況を回避するためには、資源回復と併せて新規参入が不可欠である。新規参入の促進が水産業の活性化の最も有効な策であると言っても過言ではない。

しかしながら、沿岸漁業においては、漁業権により参入制限・条件を設けていることから、意欲のある者の参入を阻害し、漁業経営意欲を減退させている状況にあり、今後は、a 免許の優先順位、b 免許期間を見直し、c 免許の移転を可能とするなど、漁業権の在り方そのものを抜本的に見直す必要がある。

#### **a 漁業権の免許の優先順位の見直し**

漁業権には、定置網漁業を行うための定置漁業権、養殖業を行うための区画漁業権及び特定区画漁業権があり、これらの免許の優先順位は大きく分けて、①漁業者・漁協等、②漁業生産組合等、③普通の個人・法人、となっている。

実際の個人・法人の免許の保有割合は、定置漁業権においては約 80%、区画漁業権においては約 70%であるが、特定区画漁業権においてはわずか約 1%に止まっており、保有割合の 98%を占める漁協が漁業権の管理団体となっている状況にある。

しかしながら、定置漁業権においては、その多くが漁業者が出資した法人により運営されており、新規参入者が漁業権を取得しようとした場合には、地元の漁業者や漁協が反対し、漁業権を得るまでに長期間要した事例や、地元漁業者の同意を取付けるための金銭的な要求をされた事例などが指摘されている。

さらに、漁協が漁業権の管理団体となっている特定区画漁業権については、漁協の組合員となって漁業権を行使する以外に参入する方法がないというのが実態であり、資本力のある大企業が特定区画漁業権を得るためにやむを得ず、子会社を作り漁協の組合員となって漁業権を得ている事例が指摘されている。

これについては、規制改革推進のための第 2 次答申において、「定置漁業権及び特定区画漁業権については、平成 20 年 9 月から平成 21 年 4 月にかけて行われる都道府県知事による免許の切替に併せて、優先順位がどのように機能したのかに関する実態調査を実施すべきである。」【平成 20 年度調査開始】とされたものの、優先順位の見直しに関する水産庁の消極的な姿勢に変わりはない。

したがって、水産庁は、過去に新規参入者が漁業権を得るために要した努力に対して真摯に耳を傾けるべきである。同時に、新規参入に反対するために漁業者が行ってきたこと、新規参入を受入れるために漁業者が行ってきたことを、衰退している漁村の現状とともに直視すべきである。

併せて、これらを踏まえ、漁業権については優先順位を撤廃し、漁業権の管理は公的機関によって行うように見直し、個人・法人、そして経験などを問わず、一定のルールの下で、参入意欲のある者が誰でも、企業であればその規模に関係なく、漁業に参入できる環境を早急に整備すべきである。

## **b 漁業権の免許期間の見直し**

漁業権には、免許期間があり、定置漁業権、区画漁業権、特定区画漁業権ともに、免許期間を5年としているのが一般的である。

しかしながら、漁業経営において免許期間が5年に設定されていることは、経営期間が5年間に限定され、その中で投資活動と収益活動を計画せざるを得ないということを意味する。もちろん、経営期間を考慮せず投資することは経営者の自由であるが、漁業権の免許は、期間終了時に免許の切替として、改めて漁業調整委員会において免許手続が行われることとなっており、免許の継続が確約されているものではないことから、実質的には経営期間を考慮しない投資は不可能となる。

これについて、定置漁業経営者より、網やロープなどの設備投資が数億円単位の規模なることも多く、その回収期間が限定されることによる弊害は大きいとの指摘がある。

さらに、区画漁業や特定区画漁業においては、養殖が行われていることも多いが、養殖業経営者より、水産資源の悪化が進む中、水産資源の安定供給に向けた役割を養殖に期待されており、従来とは異なる技術開発や設備投資の必要性が養殖には高まっていることから、定置漁業同様に、その回収期間が限定されることによる弊害は大きいとの指摘もある。

したがって、現在の免許期間は経営期間を限定し、漁業経営活動の自由度を阻害するものであることから、経営意欲ある漁業者のニーズに即したものとなるよう、期間の長期化を図るべく漁業権の免許期間を見直すべきである。

## **c 漁業権の免許の移転（ライセンス制度の導入等）**

既存の漁業者が漁業経営の基盤である漁場を拡大するためには、新たに漁業権の免許を得ることが必要となる。このためには、新たな漁場を申請し漁業権の免許を得るか、空いている漁場の漁業権の免許を得ることとなるが、前者については、漁業調整委員会の免許手続が必要となり、加えて、新規に漁場を設置することから、周辺漁業者の意見調整などに時間を要し、実際に免許を得るまでに長期間を要することとなる。また、後者についても、新規に漁場を設置するものではないことから、前者ほどの時間は要しないものの、漁業調整委員会の免許手続が必要である（漁協が漁業権を管理する特定区画漁業権については漁協内の調整が必要となる）ことに変わりはなく、いずれにせよ、積極的な経営展開に向けた機動的な規模拡大が困難な状況にある。

一方、農業、林業において、経営規模の拡大に向けて経営基盤である農

地や森林の流動化が求められており、また、重要な課題となっているが、今後、漁業経営の体質の強化を図るためには、漁業においても農業、林業と同様に、経営基盤の流動化が求められ、また、課題となることは容易に予想されることである。

したがって、漁業権の免許についても、例えば、漁業権の管理を公的機関に一元化して、漁業者はライセンス制によりその利用を可能とすることで、漁業者同士の交渉・同意によりそのライセンス移転を可能にするなど、漁業権の在り方を見直すべきである。

#### **(ウ) 漁業権の保護に係る解釈の明確化及びその侵害に対する救済措置の透明化**

漁業権（漁協の漁業権について、組合員が漁業を営む場合は行使権）は、特定の水面において特定の漁業を営む権利であり、その権利は法律で保護されている。これを侵害する行為としては、操業を妨げる行為や漁場の価値を量的及び質的に減少させる行為が挙げられる。

しかしながら、この漁業権が地域現場において、「漁場は全て漁業権者のもの」と誤って解釈されている場合がある。具体的には、陸上養殖事業を開始しようとする者が、海水を利用するために漁場内に取水管を設置したいと申し出た際に、漁業権の侵害に当たるとして拒否された事例がある。もちろん、取水管を設置することによって、操業が妨げられる場合や、排水が漁場水質を汚濁する場合は、漁業権の侵害に当たるが、取水管を設置することのみをもって漁業権の侵害に当たるとは言い難い。この場合に、漁業者が漁業権の侵害を主張するのであれば、その被害内容と被害額を明確にするなど、定性的かつ定量的に示すことが必要である。

また、漁業権の侵害に対する救済措置として、妨害排除請求権や損害賠償請求権があるが、過去の施設建設による漁業権の侵害の例を見ると、損害額は施設建設者と漁業者との合意で決められていることが多く、その決定過程や根拠が不明なものが多い。

これについて、過去の事例の是非を問うものではないが、陸上養殖などにおいて、漁業の一部を利用して新たにビジネスを展開しようとする事業者にとっては、それが漁業権を侵害する場合に、どの程度の被害額を負担すべきかについて、判断材料や比較材料がない状況にあり、今後は、被害額の算定根拠等について透明性を確保する必要があると考えられる。

したがって、漁業権の保護に係る解釈については、改めて漁業者や漁協に周知徹底すべきである。

併せて、漁業権の侵害に対する救済措置については、算定根拠などの基準を

示したガイドラインを作成し公表するとともに、市町村や漁協はその決定過程をオープンにするなど、透明化を図るべきである。

### **(エ) 漁業金融の円滑化**

今後の水産業分野においては、経営として漁業を捉え、能力と努力で生産性の向上を図るとともに、創意工夫を発揮し、自ら市場開拓に取り組む経営者への支援が必要であることは言うまでもない。我が国の水産業の活性化、産業としての自立、競争力の強化を目指すためには、斬新な発想の下、漁業経営者のイノベーションの創造や新たなビジネスモデルの展開を促す環境が不可欠である。

しかしながら、これまでの漁業経営は漁獲を中心としていたことから、水産業分野の制度融資においては、自ら商品として管理・販売するための資金需要には対応していない状況にある。

また、既存の制度融資においては、未だに融資機関を漁協などの水産関連協同組合や農林中央金庫に限定しているものもあり、銀行など民間金融機関を排除しているものもある。

したがって、今後の漁業経営に必要な資金需要について、運転資金や従来にない資金需要の確保が容易となるよう、制度融資の充実を図り、また、融資機関を拡大するなど、水産業金融の円滑化を図るべきである。

### **ウ 漁協の経営改革の推進**

現在の漁協の経営内容を見ると、多くの漁協において本業が赤字であり、それを事業外収入の中の受入補助金で補っている状態が恒常化していることから、経営改革が必要であることは言うまでもない。

しかしながら、漁協から不公正取引に該当する行為を受けている、漁協の会計処理が不適当である、などの指摘が漁業者からあることから、次のとおり改革を推進すべきである。

#### **(ア) 不公正取引の防止**

漁協については、例えば、組合員である漁業者に漁獲物の販売を強制する、資材等の購買を強制するといった指摘が漁業者よりなされており、仮に、漁協が融資に際してこれを条件としているのであれば、独占禁止法上の不公正取引に該当する恐れがある。

しかしながら、地域現場においては、漁協はこれを理解せずに販売や購買を強制し、漁業者もこれを知らずに受入れていることも考えられる。

一方、農協については、過去に不公正取引への対応として、独占禁止法上の不公正な取引方法に該当する恐れがある農協の行為を示した独占禁止法上のガイドラインが作成されており、公正取引委員会、農林水産省等の関係機関が協力して、農協、農協組合員等に対して、ガイドラインの説明会の開催等通して、周知徹底を図っている状況にある。

したがって、漁協についても、農協と同様に、独占禁止法上の不公正な取引方法に該当する恐れがある漁協の行為を示した独占禁止法上のガイドラインが作成し、それを漁協及び漁協組合員等に対して周知すべきである。

### **(イ) 会計処理の適正化**

漁協の会計処理については、漁業者より計上科目・区分が不適当であるとの指摘がある。

具体例を挙げると、指導事業賦課金がある。多くの漁協においては、収益環境が厳しいことを理由に、漁協経営の継続のために、総会又は総代会の議を経て、組合員から一律的に負担金を徴収しており、これを本業である指導事業の収益として計上している。

しかしながら、指導事業の収益は、あくまで役務の提供による対価としての収益を計上すべきであり、指導事業を行っていない組合員から指導事業賦課金を徴収することはあってはならない。組合員から一律的に徴収するような会費的な要素が強いものについては、本来であれば、分担金もしくは会費として、指導事業の収益ではなく、その他事業収益もしくは事業外収益として処理することが望ましいと考えられる。

また、多くの漁協において、特定区画漁業権など漁協が管理している漁業権の侵害に係る補償金を事業外収益に計上しているが、漁協は漁業権を行使する組合員から別途漁場料を徴収しているため、補償金はあくまで漁業者が受け取るべきものであり、漁協の事業外収益として処理すべきものではない。仮に、漁協の事業外収益として処理するのであれば、総会又は総代会において、補償金の中から漁協の運営費用に補填してもよいとの決定がなされた金額のみを事業外収益として処理すべきである。

したがって、更なる漁協経営の透明化に向けて、適正な計上科目・区分により会計処理がなされるよう、漁協の会計処理の適正化を図るべきである。

### **(ウ) 経営改革のスピード化**

漁協の経営改革については、規制改革推進のための2次答申において、「経営改革が必要とされる漁協については、一定の期限を区切り数値目標等を漁協

側に設定させるとともに、その成果を所管省庁が責任を持ってフォローアップすべきである。」【平成 20 年中措置】とされているが、更なる改革を進めるため、所管省庁である水産庁自らが、改革の方向性とそのための工程表を策定し、早期に公表するとともに、その進捗状況についても定期的に公表すべきである。

#### ④ 農林水産業共通分野

##### ア 農協・森林組合・漁協経営の透明化・健全化

真に組合員に選択される協同組合となるためには、その事業の運営・管理においてより一層の透明性を確保しなければならないのは当然であり、また、各事業の現状を正確に把握し、改革を促進するための措置を講じることは喫緊の課題である。特に決算書類は一部の利害関係者のためのものではなく、社会の公器としての役割を帯びており、組合員が理解できれば足りるものではない。農協、森林組合、漁協を取り巻く多数の利害関係者に対し明瞭に表示されることが必要である。

当会議としては、これまでも農協、森林組合、漁協に対して、情報開示の促進などを求めてきたが、次のとおり透明化、健全化に向けた更なる情報開示等が必要であると考えます。

特に、農協、森林組合、漁協ともに現在行われている業界団体による監査は、内部監査以外のなにものでもなく、監査の基本である第三者性が何ら担保されているものではないため、外部監査である公認会計士監査の導入が不可欠であると考えており、農林水産業分野の最重要課題として取組む所存である。

##### (ア) 農協、森林組合、漁協の事業毎の詳細な情報開示

農協、森林組合、漁協は様々な事業を行っているため、各事業の財産・損益の状況を示した決算書類を作成している。また、損益計算書については、部門別損益計算書を作成しているが、貸借対照表は総合でしか作成しておらず、各事業の財産の状況が十分把握できない。このため、事業毎の資産運用効率、リスク、将来予測、組合員の貢献度合が把握できない状況にある。

農協、漁協については預金取扱金融機関として信用事業も行っており、ペイオフ解禁により、預金者に自己責任による金融機関の選択が要求される環境下にあることから、銀行・信用金庫等の金融機関との比較可能性が確保された形で財産・損益状況が開示されることが社会からの要請となっている。

森林組合については、組合員のための利益活動よりも、随意契約による公共事業等を優先した事業活動を行う森林組合が多くを占める状況にあるが、今後は、施業集約などによる木材生産の効率化など組合員の利益代表としての役割が期待されている。このため、森林組合が組合員の相互扶助のための協同組織としての基本に立返るためにも、組合員の利益に直接貢献する事業の構成がどの程度なされ、その利益還元がどれ程なされているのかを明確にするとともに、それについて、森林組合同士の比較可能性を高めることが必要となる。

したがって、経営の透明化等の観点から、事業毎の資産、負債及びキャッシュ・フローの状況がより詳細に把握できるような情報開示が必要であると考え

#### **(イ) 農協、森林組合、漁協における組合長の兼職及び兼業の制限**

信用金庫、信用組合などの協同組織金融機関においては、代表理事等について、その職務の重要性から兼職及び兼業が制限されている。

他方、農協、森林組合、漁協においては、それぞれ組合員である農業者、組合員である森林所有者、組合員である漁業者の中から組合長を選任しており、兼業や兼職をしている組合長が多数を占める状況にある。

しかしながら、金融事業のみを行う協同組織金融機関の理事長、副理事長職について兼職制限があるのに対し、信用事業や経済事業など多様な事業を行うこれらの組合の組合長職に兼職に制限が課されていないことは、経営の内部統制やリスク管理の面から問題があると考え

さらに、今後の組合経営は、多様化する組合員のニーズに対応するための事業展開や経営内容の透明化が求められており、そのためには、事業のリスクを適正に把握・管理し事業を統制し、場合によっては、合併などを主導するなど、組合長の経営責任もより高まることとなる。

したがって、農協、森林組合、漁協の組合長については、その責任を明確化し、組合経営に専念するものとすべく、兼業及び兼職を制限すべきである。

#### **(ウ) 農協、森林組合、漁協における公認会計士監査の導入**

現在、農協、森林組合、漁協の監査は、それぞれ全国農業協同組合中央会、森林組合連合会、全国漁業協同組合連合会という中央業界団体が指導と監査を一体的に行っており、また、指導と監査が一体となっているからこそ、必要な改善が確実に行われるとされている。

しかしながら、農協、漁協について、中央業界団体の監査が義務付けられているのは、「信用事業を行う農協、漁協（貯金等の合計額 200 億円未満の農協・漁協を除く）」とされており、それ以外の農協、漁協については、都道府県中央会や都道府県漁連が監査を行うことができることとなっているが、毎年行う義務はないため、実際には、監事監査しか行われていない農協、漁協が多数ある。森林組合についても同様に、全国森林組合連合会及び都道府県森林組合連合会は、森林組合の監査を行なうことができることとなっているが、毎年行う義務はないため、実際には、監事監査しか行われていない森林組合が多数ある。このため、全ての農協、森林組合、漁協で指導と監査が一体となって必要な改

善が確実に行われているとは言い切れない状況にある。

現在、農協においては、多くの都道府県において地方銀行に次ぐ預金シェアを誇る金融機関としてのポジションを確立しているにもかかわらず、過去には独占禁止法上の不公正取引が指摘され、最近では員外取引制限の超過が多くの農協で発覚しただけでなく、職員による預金の横領が頻繁に起こっており、経営の更なる透明性・健全化が求められている状況にある。

森林組合についても組合員の利益代表としての役割が重要となる中、組合員に対する補助金を森林組合の収入に計上している、組合員収入と組合員外収入が区分されていないといった会計処理がなされているとの指摘等もあり、適正な会計処理を含めた経営の健全化が求められている。

漁協については、多くの漁協において本業が赤字であり、それを事業外収入の中の受入補助金で補っている状態が恒常化しているが、一般的に本業による赤字が恒常化している場合、事業を継続すること自体に問題があるだけでなく、事業を継続する限り、資産を浸食し続けているか、債務を増加させ続けている状態にある。本来、監査においては、事業の存続性に懸念が生じる場合には指摘をし改善を促すという役割を担っているが、依然として赤字体質が改善されていないことからすると、これまで全漁連において行われてきた監査が適正に行われていたか否かについては、疑問視せざるを得ない。

さらに、今後、それぞれの業界団体の指導力の発揮がさらに求められる状況にあるが、指導力を強化すればするほど意思決定に関与する機会が増加し、第三者性や独立性の確保が困難な状況にもなる。公認会計士は法令等に基づき独立した立場で業務を行わなければならない、経営の様々な意思決定に関与してはならないということが特に求められている。これは第三者である監査人として極めて重要なことであり、いわゆる自己監査となることを避けるためである。

加えて、過去の金融分野における金融システムの安定化に向けた議論（金融制度調査会等）においては、金融機関に対して外部からのチェック機能の強化を図るために、外部監査を導入することが適当であるとされているが、業界団体の行う監査については、外部監査を補完するものとしてその機能の拡充を求めている。

したがって、農協、森林組合、漁協における今後の監査については、公認会計士監査を導入すべきであり、業界団体の監査はそれを補完するものとして位置づけるべきであると考える。

## **(エ) 信用事業を行う農協、漁協における信用事業を対象とした自己資本比率の開示及び金融庁検査の実施**

我が国の金融機関においては、自己資本比率規制が導入されており、金融機関の健全性確保のため、自己資本比率という客観的基準を用いて、基準に満たない金融機関に対して監督官庁が必要な是正措置を求めることとなっている。海外営業拠点を有する金融機関とそうでない金融機関とに対して、適用される基準として国際統一基準（BIS 規制）と国内基準（金融庁の基準）があるが、双方ともに、リスク・アセット（総資産のうち、万が一の場合に貸倒れの可能性がある資産）に対して資本金などの自己資本がどれくらいあるかを示す指標を指し、それぞれ8%以上、4%以上を確保することが求められている。

他方、農協、漁協においても、自己資本比率を開示しているが、この自己資本比率は、信用事業以外の事業を含めた自己資本により算出した自己資本比率となっていることから、この自己資本比率と一般金融機関の自己資本比率を比較しても、金融機関としての健全性を比較したことにはならない。

現在、ペイオフ解禁により、預金者に自己責任による金融機関の選択が要求される環境下にあるが、農協、漁協も、組合委員以外にも、准組合員や員外からの貯金を受入れており、特に農協は、多くの都道府県において、地方銀行に次ぐ預金シェアを確保しており、地域委金融機関としての役割も担っている状況にあることから、預金者の選択に資する情報の公開は不可欠であると考える。

したがって、信用事業を行う農協、漁協については、預金者が他の金融機関と同じ指標により健全性の比較をすることが可能となるよう、信用事業を対象とした自己資本比率を算出し、開示すべきである。

併せて、信用事業を行う農協、漁協については、その健全性を確保する観点から、一般金融機関と同様に金融庁検査を実施すべきである。

#### **（オ）信用事業を行う農協、漁協におけるリスクマネジメント委員会の設置**

農協、漁協については、信用事業を行う一方で、組合員の生産物の販売等の経済事業等を行っているが、双方の事業の健全性を確保しつつ存続を図るためには、事業のリスクマネジメントがより重要となる。

具体的には、経済事業を強化するためには組合員から生産物の集荷率を高める必要がある。他方、金融事業から見た場合は、融資取引のある組合員に対しては、その組合員の経営をモニタリングし回収可能性を高める必要があり、そのためには、農協や漁協よりも利益をより多く得ることのできる販売先と取引することを組合員に指導・アドバイスすることも必要となろう。

このように経済事業を強化すれば、信用事業のリスクが増加する可能性が高まり、逆に信用事業のリスクを低下させるためには、組合員に販売先の分散を勧めるなど経済事業を抑制する必要性を否めない。

したがって、農協、漁協については、事業全体のリスクを常時把握し、必要に応じて各事業のリスクをコントロールするためのリスクマネジメント委員会を常設すべきである。

## イ 中小企業信用保険制度における対象業種の拡大

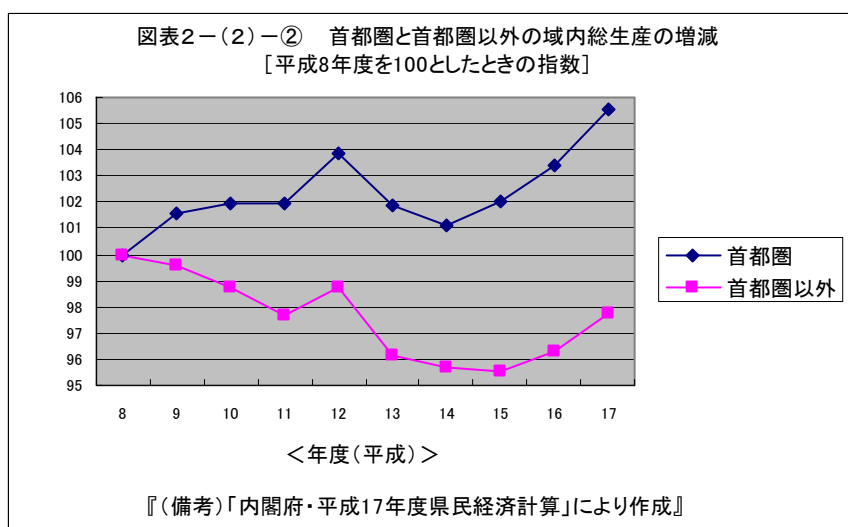
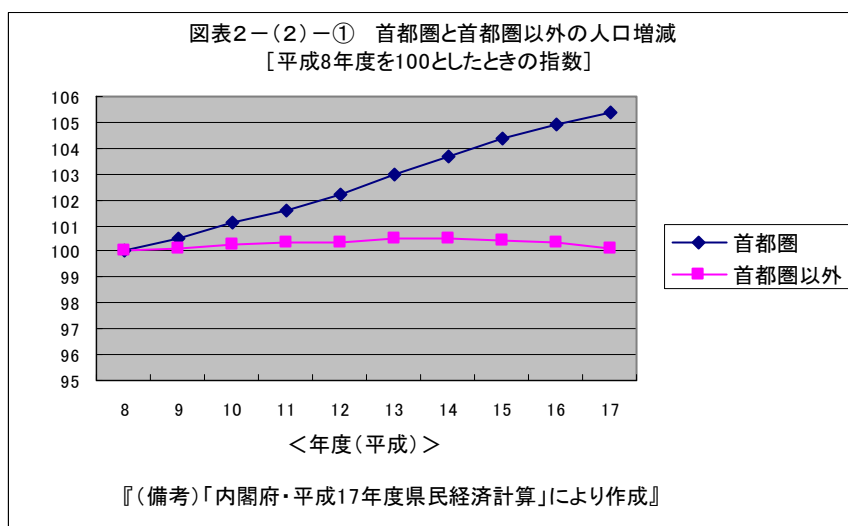
中小企業信用保険では、農業、林業、漁業等が信用保険の対象外とされているが、農産物の生産以外に製造加工を行っている場合や、きのこ生産事業やもやし栽培業などの生産設備を要する事業は、食品製造業として扱われるため保険の対象となっており、基本的には農業等を保険の対象外としながらも、製造や加工を伴う場合には限定的に保険の対象としている状況にある。

他方、生産に止まらず加工・営業・販売までを経営として自ら行い、顧客開拓・販売に必要な運転資金及び経営基盤等（農地・耕作機械等）の拡大に必要な設備資金の調達を、農協以外の金融機関に求める農業経営者が増加しているが、信用及び担保面において中小企業と全く同様の不足が生じており、農協以外の金融機関からの資金調達が困難であることも事実である。

これについては、規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申において、「現在、信用保険の対象となる農業関連事業者は、①きのこ生産事業やもやし栽培業などの生産設備を要する事業者、②生産のみならず、加工・販売業まで行っている事業者、に限定しているが、昨今の農業の多様化に伴い、多角的農業経営者等の信用保険へのニーズを把握するとともに、農林水産省とも協議の上、必要に応じ対応を検討すべきである。」【平成19年度検討、平成20年度結論】とされているが、農業に止まらず林業、水産業分野の経営者等から、中小企業信用保険における対象業種の拡大を求める意見が非常に多いことから、早期に対象業種を農業、林業、水産業に拡大し、資金調達の円滑化を図るべきである。

## (2) 地域活性化分野

首都圏<sup>1</sup>とその他の地域<sup>2</sup>に分けて、過去 10 年間（平成 8 年度から 17 年度）の人口増減及び域内総生産の増減を比較すると、首都圏では人口が毎年増加しているものの、その他の地域の人口は近年減少傾向にあり、また、域内総生産については、首都圏の方が概ね高い成長率を示している。さらに、地域ブロック別に、ブロックの中心都市を有する県とその他の県について比較したところ、似たような傾向を示している。例えば、東北地方において、宮城県とその他の県を比較した場合が挙げられる。また、宮城県内の人口動向を見てみると、仙台市の人口は増加しているものの、仙台市以外の地域は減少傾向にあることから、ブロックの中心都市に人口が集まる傾向にあることが分かる。



<sup>1</sup> 本稿でいう「首都圏」とは、東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県を指す。

<sup>2</sup> 本稿でいう「その他の地域」とは、「首都圏」以外の道府県を指す。

大都市部は人口の増加が地域経済を活性化し、それが人を呼ぶ好循環を生んでいるが、地方の人口流出は、地域経済低迷の一因と考えられる。地域経済の低迷は、「負の連鎖」となって益々その地域の活力低下に拍車を掛けることになり、今後さらに地域間格差が拡大していく可能性がある。

そもそも地方といっても、地方都市と農山漁村では直面する課題は様ではなく、地方の実情は多岐に渡っている。

地方都市においては、人口減少のみならず、企業立地における国際競争の激化、地元経済活動の低迷による地域産業の弱体化、店舗・病院の郊外移転等に伴い、中心市街地の居住人口・小売販売額の減少に代表される都市機能の衰退や市街地の空洞化が進行している。こうした地方都市の現状は、当該都市機能の低下のみならず、周辺農山漁村等を含めた広域的な交流の拡大を阻害するなど地方の活力の低下をもたらすものである。

また、農山漁村においては、少子高齢化が急速に進行する中で、公共工事及び補助金の削減や、農林水産業を始めとする地域の産業の低迷に伴う雇用機会の減少、医療・地域公共交通等の生活機能の利用利便の低下、さらには後継者不足によるコミュニティ機能の低下が進行している。このような農山漁村の活力の低下は、食料・水の確保など国民生活の安全保障機能の低下、森林の荒廃など国土の防災・保全機能の劣化など、地方のみならず国全体にとって様々な弊害をもたらすことになる。

これらの弊害を防止するためには、活力を失いつつある地方において地域活性化を図ることが肝要であり、政府としても地方再生戦略等を推進しているところである。今後さらに、地方公共団体が創意工夫し、各地の特性に応じて民間の力を最大限に引き出すことができるよう、また、各地域企業が創意工夫で新しい事業を興すことができるよう、地方の立場に立った規制改革を推進していく必要があり、当会議としても①補助対象財産の転用等の弾力化、②PFIの導入促進に向けた運用の改善、③鳥獣の捕獲に係わる規制、④バイオマスの利用促進について検討を進めた。

## ① 補助対象財産の転用等の弾力化について

少子高齢化の進展、人口減少、市町村合併など社会情勢が大きく変化しつつある中、有効活用されずにいる施設等が増大してきた。

これまで、補助対象財産については、耐用年数を基礎とし各省各庁の長が定める処分制限期間を経過するか、補助金相当額を国庫納付した場合を除き、各省各庁の長の承認を受けなければ、本来の目的以外に転用等をすることが出来なかった。一方、公立学校等の一部の施設においては、当該承認に係る運用の簡素化・弾力化が進められてきてはいたものの、その程度にばらつきが生じていた。また、全国知事

会等からは、補助対象財産の転用等における様々な支障事例が示されるなど、様々な地域において更なる運用の弾力化を求める要望があった。

当会議においては、経済社会情勢の変化や地域活性化の観点等を踏まえた地域の創意工夫に対応するため、また既存ストックの効率的な活用のため、財産処分に対する制限は、補助目的を阻害しない範囲で可能な限り緩和するとともに、手続きの簡素化が必要であるとの問題意識に基づき、特に要望のあった農林水産業関連施設や一般廃棄物焼却施設における転用等の弾力化等について、「規制改革推進のための第2次答申（平成19年12月25日）」に盛り込んだところである。

このような状況を踏まえ、平成20年4月に補助金等適正化中央連絡会議において、完成後10年を経過した補助対象財産については、原則、報告等をもって承認があったものとみなし、地方公共団体が自由に転用等の処分ができるとともに国庫納付を不要とすること、有償の譲渡・貸付の場合に国庫納付を求めることなど必要最小限の条件を付することができること、また、市町村合併等に伴う財産処分については、10年経過前でも同様の取扱いとすること、さらに、地方公共団体以外の者の補助対象財産についても、このような趣旨を踏まえて適切に対処すること等、大幅な運用の柔軟化を内容とする画期的な決定がなされたところである。

今後、補助対象財産の転用等の弾力化について、当該決定に基づき、所期の目的に沿った形での運用改善が各省庁においてなされるよう、当会議としても精査していく。

## ② P F I（Private Finance Initiative）の導入促進に向けた運用の改善

民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とした、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成11年法律第117号）が平成11年に施行され、P F Iが導入された。

民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等を促進し、国民に対して低廉かつ良好なサービスの提供の確保等を目的とするP F Iが我が国に導入されて以来、庁舎やスポーツ施設などの建設や長期にわたる運営を民間事業者が手掛ける事業が実現している。

しかしながら、P F Iをめぐるのは、要求水準書の明確化・定量化、発注者・事業者のリスク分担の適正化、透明性の確保・向上、落札後の契約見直しに関する対応の柔軟化等の要望があがってきている。

今後ともP F Iを継続的に発展させていくためには、P F Iが果たすべき役割や

事業を取り巻く環境の変化を踏まえ、費用の削減だけではなく、発注者が支払う金額に対して、事業者側がどの程度までサービスの質的向上を実現できるかという総合評価の視点を重視して、利用者である国民、発注者である国・地方公共団体、事業者である民間企業のすべてにとって魅力あるスキームに改善する必要がある。

## **ア 多段階選抜、競争的対話方式の本格的導入**

平成 18 年の P F I 関係省庁連絡会議幹事会申合せにおいて、これまで難しいとされていた発注者と事業者による個別の対話が、現行法制度で可能であることが示された。また資格審査における絞込みについての一定のルール及び例について明示された。

しかしながら、幹事会申合せの趣旨が現場に浸透していないといった問題があることから、まずは、対話方式の具体的な手順等について、ガイドラインに盛り込むべきである。

さらに、事業者の選定については、発注者と事業者との間の価格を含めた契約のあらゆる側面における交渉を通じて行われる必要があり、E U の方式も参考にしながら、発注者と事業者が十分な意思疎通を行い、双方の負担を軽減しながら優良な事業者が絞り込まれていくという多段階選抜・競争的対話方式を、法令に明確に位置付けるべきである。

## **イ P F I における「予定価格」の柔軟な運用**

政府が発注する P F I では、予定価格の上限拘束性により、提案内容が優れていても入札価格が予定価格を 1 円でも上回った場合には、提案内容にかかわらず失格とされている。

そもそも、P F I では性能発注が行われることから、事業者は、発注者が提示する要求水準の枠内で自社の持つ最新・最高の技術や当該案件に関する経験・ノウハウが最大限発揮されるような提案を作成することになる。

しかしながら、現行制度の枠内では、発注者と事業者との対話が十分に行われておらず、また、イニシャルコストのみならずランニングコストも含めた総合的なライフサイクルコストの考え方が希薄なため、事業者が発注者の設定する予定価格の範囲内にその提案を収めることが困難な場合がある。このような状況をかんがみると、予定価格の上限拘束性、非公表といった制約を設けることは、P F I の本質的な概念に相反するものである。

したがって、P F I においてより良い提案が採用されるためには、予定価格の上限拘束性を緩和するための方策を講ずる必要があり、可能な限り要求水準の明確化をはかった上で、上限拘束性のない参考価格を提示するか、予定価格が適切

に算定されるような仕組みとすべきである。

### ③ 鳥獣の捕獲に係わる規制について

近年、イノシシ、ニホンザル等の生息分布域の拡大、農山漁村における過疎化や高齢化の進展による耕作放棄地の増加等に伴い、鳥獣による農林水産業に係る被害は、中山間地域等を中心に深刻化している状況にある。また、鳥獣が地域一帯の野草を食べ尽くしてしまうことから、地域にとって重要な観光資源である森林や希少植物への被害が発生している。さらに、都市部においても、一部の鳥獣による生活環境への被害が増加傾向にあり、全国的に鳥獣による被害が発生している。

野生鳥獣を保護し、自然環境を保全していくことは重要なことであるが、一方で、生活環境や生態系の保全、農林漁業の振興等を図る観点から、野生鳥獣による被害を最小限に抑えるための環境整備を行う必要がある。

#### ア 有害鳥獣の許可捕獲制度について

鳥獣による農林水産業等に係る被害は、農林漁業者の営農意欲低下等を通じて、耕作放棄地の増加等をもたらし、これが更なる被害を招く悪循環を生じさせており、これらは集落の崩壊にもつながり得ることから、直接的に経済的被害として現れる以上の影響を及ぼしているものと考えられる。

野生鳥獣を捕獲するには、「狩猟」と「有害鳥獣捕獲」の2種類の方法がある。「狩猟」とは、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律（平成14年法律第88号。以下「鳥獣保護法」という。）に基づき、定められた狩猟期間内に、法定猟法により狩猟鳥獣の捕獲等を行うものであるが、①狩猟鳥獣は49種に限定されていること、②狩猟方法が銃器、網、わな等法定猟法に限定されていること、③期間については、原則として10月15日から翌年の4月15日に限られていることなどの制約が課せられている。

一方、「有害鳥獣捕獲」とは、都道府県知事等の許可を受けて、農林水産業又は生態系等に係る被害の防止の目的で鳥獣の捕獲又は鳥類の卵採集等を行うものであるが、①対象鳥獣の限定がないこと、②捕獲方法は爆薬や毒薬の使用等の危険な猟法や鳥獣の保護に重大な支障を及ぼすおそれのある方法、住民の安全の確保又は静穏の保持に支障を及ぼすおそれのある方法等を除き方法は問わないとされていること、③許可された期間であれば年中いつでも可能であることなど、許可を受ければ、はこわな等を用いてイノシシや野生化したヤギを通年で捕獲することが認められている。

ただし、「有害鳥獣捕獲」であっても、都道府県知事等は、適切な鳥獣保護管理を推進するため鳥獣保護事業計画を策定し、鳥獣の生息に重大な支障が及ぶこ

とがないよう、許可を与えるにあたり一定の要件を定めている。

ちなみに、鳥獣被害対策として、都道府県に代わって市町村自ら被害防止のための鳥獣の捕獲許可の権限を行使することができること等を内容とする、鳥獣による農林水産業等に係る被害防止のための特別措置に関する法律（平成 19 年法律第 134 号）が施行されるなど、鳥獣被害防止施策を推進するための見直しが行われてきたところである。

しかしながら、現場においては、「有害鳥獣捕獲」において、狩猟鳥獣以外の鳥獣の捕獲等ができるにもかかわらず、捕獲できる鳥獣や方法に一定の制限を行うなど一部の地方公共団体等による硬直的な運用がなされており、これまで、被害を被っている農家等から適切な運用を求める声が上がっているところである。

したがって、鳥獣被害防止のための「有害鳥獣捕獲」が効果的に運用されるよう都道府県、市町村に対して技術的な助言を行うべきである。

## イ カラスの卵等の捕獲に係る手続きの簡素化

生活環境に係る被害の防止目的等において鳥獣を捕獲する場合は、一定の要件を満たす場合を除き、都道府県知事等に事前に書面による申請を要し、その許可が必要となっている。

ある地域においては、春から初夏にかけて、子育て期間中のカラスが地域住民に威嚇攻撃を行うなど、人に対する被害が発生しており、被害を最小限に抑えるためには迅速なカラスの卵等の捕獲及び巣の駆除が求められている。

また、都市部においても、カラスによって一般廃棄物保管場所が荒らされたり、地域住民の洗濯物のハンガーを持っていく等の被害が発生している。

カラスの卵等を捕獲するため書面による事前申請を行っていても、手続きに一定期間を要し、被害を最小限に抑えることができないことから、有害鳥獣の捕獲を迅速に行う必要があるため、事後報告制度の導入等を検討すべきである。

## ④ バイオマスの利用促進について

石油などの化石資源に依存した、これまでの大量生産、大量消費、大量廃棄の社会システムは、自然の浄化能力を超え、地球温暖化、廃棄物、有害物質等の様々な環境問題を深刻化させている。このような状況のなか、地球温暖化を引き起こす温室効果ガスのひとつである CO2 の排出削減のため、また、循環型社会の形成に向けた一方策として、バイオマス<sup>3</sup>の活用が研究されている。

---

<sup>3</sup> 本稿でいう「バイオマス」とは、生物資源（bio）の量（mass）を表す概念で、再生可能な、生物由来の有機性資源で化石資源を除いたものである。

我が国においても、エネルギーや製品としてバイオマスを経済的に最大限活用し、持続的に発展可能な社会を実現するため、バイオマス・ニッポン総合戦略（平成 18 年 3 月 31 日閣議決定）を策定し、バイオマスの利活用の推進を図るための諸施策を実施してきたところである。

当会議においても、バイオマスは、地域で排出される廃棄物等を、地域に適した技術によって工業原料等に変換し、その地域で消費することのできる物質・エネルギー資源を生むことが可能であり、生産と消費の近接化、一体化に適していることから、産業の地方分散、地方での産業と雇用の創出につながっていくものとする。

バイオマスには、木くず、家畜排せつ物、さとうきび、稲わら等、様々なものを活用することができるが、その中で、具体的要望のあった木質バイオマスの利用促進について取り組むこととした。

## ア 木質バイオマスの利用促進

ある地域においては、原油価格の高騰に伴い、ハウス栽培を行っている農業者が大きな経済的打撃を受けていることから、木質バイオマスの利用を促進するため、現在廃棄されているバーク材<sup>4</sup>等を木質ペレット化し、ハウス栽培の熱源に利用することが検討されている。

バーク材等は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和 45 年法律第 137 号。以下「廃棄物処理法」という。）上の廃棄物に該当するため、その収集運搬、処理等を行うには、廃棄物処理法上の許可が必要となる。具体的には、バーク材等を収集運搬するためには、廃棄物処理法における収集運搬業の許可を、バーク材等を木質ペレットに加工するためには、廃棄物処理法における処分業の許可を、それぞれ取得する必要がある。

木質バイオマスの利用促進の観点からは、これら収集運搬や加工等の行為に当たっては、廃棄物処理法に基づき、生活環境保全上の支障が生じないことを確保した上で、利用促進を図る必要がある。

したがって、地域活性化の観点から、生活環境の保全を前提としつつ、木くずに代表される木質バイオマスを最大限活用できる環境整備を行うべきである。

---

<sup>4</sup> 本稿でいう「バーク材」とは、樹木の幹や枝の外皮を指す。