

## 2 農林水産業・地域

### (1) 農林水産業分野

#### 【問題意識】

今日、我が国の農林水産業を取り巻く環境はこれまで以上に厳しさを増している。

まず、農林水産業就業者数の減少、高齢化の進展は従来から危惧されてきたが、下図に示すとおり、ここ10年においても急速に進んでおり、減少傾向に歯止めがかかっていない状況にある。政府は担い手対策等を講じ、農林水産業への新規就業者を増加させるべく取り組んでいるものの、その効果はいまだ不十分であり、我が国の農林水産業は危機的状況であると言っても過言ではない。

図表1 農林水産業就業人口と高齢者の割合

		平成7年	平成17年	差
農業	農業就業人口〔千人〕	4,140	3,338	802
	うち65歳以上〔千人〕	1,800	1,940	+140
		43.5%	58.1%	+14.6%
林業	林業就業者数〔千人〕	86	47	39
	うち65歳以上〔千人〕	16	12	4
		18.9%	26.2%	+7.3%
水産業	漁業就業者数〔千人〕	301	222	79
	うち65歳以上男性〔千人〕	56	66	+10
		18.6%	29.9%	+11.3%

(出典) 農業センサス、農業構造動態調査(農業)、国勢調査(林業)、漁業就業動向調査報告書(水産業)

また、農業分野においては、耕作放棄地の増加や農地利用に対する新規参入者への規制により、農地の有効利用ができず農村の荒廃につながっていること、林業分野においては、ようやく我が国の森林資源が成熟期を迎えたにもかかわらず、国際的に見て蓄積量比での木材生産量が著しく低迷していること、水産業分野においては、資源管理の在り方が科学的根拠に立脚したものとかけ離れており、我が国周辺の水産資源の状態の悪化が顕著であること等を踏まえると、農林水産資源が有効に利用されているとは言い難い状況にもある。

さらに、我が国では従来から食料の安定供給や多面的機能の発揮を理由に、農林水

産業分野に対して、財政支援を含めて国が積極的に関与する政策が講じられるとともに、農林水産業団体の関与を前提とした支援制度が続いているが、それらは得てして効率化に対するインセンティブが乏しく、自由な競争環境にない場合が多いことから、個々の経営能力の強化や事業の効率化を妨げる要因にもなっている。

他方、世界に目を転じると、世界的な食料価格の高騰や環境破壊が問題となっており、食料や環境に対する危機感が増大したことから、食料に対する需要が量的に拡大している。食料価格高騰の要因は、投機資金の流入もその一つではあるが、中国やインドに代表されるように、アジアを中心とした新興国の人口増による食料需要増もまた一因であり、これまでの世界の食料需給バランスが崩れつつあると言えよう。最近ではタイ、フィリピンなどアジアを中心とする途上国において、食料不足による暴動が起こるまでになっているが、途上国における人口増は、経済活動の活性化に伴う自然破壊を招くことも多く、地球規模での食料危機、環境危機を迎えていると言っても過言ではない。

しかしながら、これらの食料危機は内外価格差の縮小をもたらしており、我が国の農林水産業はかつてないチャンスを迎えている。量的な需要のみならず、質を重視した付加価値の高い商品の需要の増大も看過できない。農産物の安全性の重視、健康志向の高まりによる高品質品の需要増や、新興国富裕層による魚食機会の増加、育林期間を脱しようやく材の供給体制に入った林業など、今まさに世界に対し、我が国の農林水産業が打って出るタイミングにある。

このチャンスを活かすためには、まず、農林水産業経営の阻害要因を解消することが必要である。具体的には、硬直的な農地政策、米の生産調整、林業経営者の活躍の場の排除、漁業権の優先順位等々、個々の経営にとって障害となる規制は数多く存在している。農林水産業経営の体質強化に向けて、更なる改革をスピーディーに進めていかなければならない。

同時に、農林水産業をビジネスチャンスに溢れた魅力のある産業へと転換させることも必要である。いまだ異業種からの参入については規制や実質的に排除する制度が存在しており、農協、森林組合、漁協などの協同組合の活動も、実態として異業種からの参入や自立した経営体の育成を阻害していることが多い。農林水産業就業者数の減少、高齢化の進展に歯止めがかからない中、参入規制などは早期に撤廃し、業界団体改革を促進することが不可欠である。特に、信用事業を行う農協・漁協については、経営の健全化、透明化及び貯金者保護を徹底する必要がある。

加えて、事故米の食用としての流通、皆伐後未植林地域の増大、燃油高騰による一斉休漁と直接補填という形での救済措置など、農林水産業における安心・安全について、国民に不信、不安を抱かせる事件が多発しているが、これらに対して、業界志向の弊害が現れたとの指摘もある。農林水産業においては、いまだ不公正な流通・取引

の存在が指摘される中、消費者・生産者の視点に立った改革が急務である。産業全体に対する国民の信頼を取り戻す必要性については言を待たない。

## 農業分野

### ア 食料自給率について

#### 【問題意識】

食料自給率は、食料・農業・農村基本法（平成 11 年法律第 106 号）において、「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（地方公共団体、農業者・農業団体、食品産業の事業者、消費者・消費者団体等）が取り組むべき課題を明らかにして定めるもの」とされ、その向上を図ることを旨としている。

昭和 40 年度には 73% であった食料自給率は、現在では、40%（平成 19 年度）にまで低下しており、国民の不安感の高まりを受けて、その向上が重要政策課題になっている。

しかしながら、現在注目を集めている食料自給率が、輸入を含めた総供給熱量を分母とし、国産供給熱量を分子とするカロリーベースで算出されていることは、あまり知られていない。また、輸入を含めた総供給熱量を分母としているため、輸入を減少させれば自給率は自動的に向上することとなるが、我が国が食料純輸入国であり、輸入なしに我が国の食料の安定確保が図れないことを忘れてはいけない。

食料自給率への関心が高まったことにより、国民が国産農産物に目を向けるきっかけにもなっており、我が国農業への期待が高まっていることは事実である。ただし、海外においては、食料自給率は低くとも、農業が国際競争力を有し、輸出産業として自立している国もある。

農林水産省は、食料自給率の低さが国内農業の弱体化を招く等との理由から、自給率の向上に向けた施策を講じているが、自給率の向上のみを至上命題とすることは、国内農業の保護が正当化され、逆に弱体化を招くことにもなりかねない。

食料自給率は、一つの指標としての意義はあっても、食料自給率の指標のみで、我が国の農業の状況を国民に説明することはできない。食料価格の高騰や食料不足が世界的な問題となる中、国民に対して、担い手不足や農地問題など我が国農業の現状と課題を正しく伝え、国内生産、輸入、備蓄を適切に組み合わせつつ、食料の安定供給を確保していく必要がある。

## 【具体的施策】

### （ア）食料自給率に関する理解の促進【平成 21 年中措置】

昨今、食料自給率の低下を理由に、国民の不安感が高まっているが、食料自給率に関する正しい情報が国民に伝わっているとは言い切れず、あたかも食料自給率の低さのみが我が国の農業の問題であり、その解消は国内生産量及び国内消費の増加によってしか解消できないかのような誤解が生じている。

しかしながら、食料自給率は、一つの指標としての意味はあっても、食料自給率の指標のみで、我が国の農業の状況を国民に説明することはできない。

また、食料自給率は、食生活（国内生産熱量 + 輸入熱量 - 輸出熱量 + 在庫取崩し熱量 又は - 在庫積増し熱量）を分母として、国内生産（国内生産熱量）を分子に計算されていることから、輸出をするために食料が増産されることによっても、食料自給率は向上することとなるが、これらについても理解されているとは言い難い。

したがって、国民の食料自給率への関心が高まっている状況にあるからこそ、国民に対して、食料自給率に関する誤解を解き、正しい理解を促すべく、必要な措置を講じるべきである。

### （イ）食料自給率目標と各種政策の関係整理【平成 21 年度措置】

我が国の農業政策においては、自給率の低さが国内農業の弱体化を招く等との理由から、自給率の向上に向けた施策を講じているが、海外において食料自給率は低くとも、農業が国際競争力を有し輸出産業として自立している国もあるとおり、自給率だけが農業の競争力を表すわけではない。

このため、我が国の農業の重要課題である経営感覚に優れた担い手による需要に即した生産の促進、食品産業と農業の連携強化、効率的な農地利用の促進などが実現され、我が国の農業が国際競争力を確保されるような形で、食料自給率が向上することが重要であり、このような観点に立って自給率向上に向けた施策を整理し、公表するべきである。

### （ウ）「食料自給力」や「食料供給力」の確保に向けた施策の構築【平成 21 年度措置】

食料自給率の算定においては、備蓄が算定要素として加味されていない。

また、飼料用米などは、緊急時に主食用米としての代用が可能であるが、自給率の算定においては飼料用米を用いた生産物の生産熱量のみが加味されている。

したがって、食料の安定供給を確保する観点から、備蓄や緊急時に食用に代用可能な生産物も勘案した上で「食料自給力」や「食料供給力」の確保に向けた施策を構築すべきである。

## イ 農地政策の見直しについて

### 【問題意識】

農地政策の見直しについては、「規制改革推進のための3か年計画(改定)」(平成20年3月25日閣議決定)において、「農地は農業資源として有効に利用されなければならないという理念に基づき、農地関連法制の整理を行った上で、新たな農地政策を確立する。【平成20ないし平成21年度措置】」とされたほか、農地情報の提供、面的集積の促進、耕作放棄地の解消など、効率的な農地利用に資する規制改革を進めることが措置された。

現在、国内農業においては、肥料・飼料・燃油価格の高騰などにより、経営環境が悪化し、離農や経営破綻などが続いているが、世界的には食料価格の高騰や食料不足に陥っており、国内農業のコスト削減を図ることで、国際市場の需要を取り込める可能性が高まっている。

農業経営者にとって、現在の経営環境などのピンチを、国際市場に向けて生産を拡大できるチャンスに変えるためには、規模拡大によるコスト削減が不可欠であることから、農地改革の必要性や重要性は高まるばかりであり、農地改革を早期に具体化し実現しなければならない。

農林水産省では、平成20年12月3日に「農地改革プラン」を公表し、農地を利用する者の確保・拡大や農地転用規制の厳正化などの改革を進めることとしているが、これを実現するためには、当会議が従来から主張しているとおり、例えば、農業生産法人要件について、構成員要件のみならず事業要件や業務執行役員要件を含めて更に緩和することや、農業委員会の権能についても、それが最も適切に行使されるよう仕組みを見直すなどの改革も必要であると考えており、当会議としても調査・審議を深めるとともに、引き続き状況を注視していく所存である。

## 【具体的施策】

### （ア）農地関連法の見直し【平成 21 年度措置】

従来より、農地関連法について、複雑で分かりにくい等の意見が寄せられている。農地法（昭和 27 年法律第 229 号）については、現状に合っていない規定や使われていない規定について見直し、より分かりやすいものとするべきである。

### （イ）農地の有効利用のための意欲ある者の参入促進【平成 21 年度措置】

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。新たに農業に参入する者においても同様に、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、農地の利用により、経営基盤の確保を容易にするとともに、それにより、個人を含め、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。

一方、法人が農業に参入し農地利用権を得るためには、農業生産法人要件を満たすか、又は、特定法人貸付事業において農地の利用権が取得できることとなっている。ただし、特定法人貸付事業については、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）や条件（市町村との協定の締結）がある。

農業分野においては、農業就業者の減少や高齢化に歯止めがかかっておらず、人的資源の枯渇している地域もあり、この解消に向け、個人・法人で経営意欲のある者の参入を積極的に誘導することが不可欠である。

したがって、農地利用に関して、参入規制の在り方を検討し、個人・法人で農業に意欲ある者の参入を促進していくべきである。

### （ウ）農地政策改革の実施【平成 21 年度措置】

農地政策改革の早期実現は前述のとおり不可欠であることから、次に掲げる事項について、実施すべきである。

#### a 農地情報のデータベース化・オープン化

規模拡大や新規参入等に必要な農地情報（貸出農地、賃借料等）をデータ

ベース化し、全国どこから誰でもアクセスできるようオープン化すべきである。

**b 面的集積の実効性の確保**

面的集積を行う仕組みについては、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るとともに、コーディネーターとして面的集積の役割を担う者については、地域の総合的な土地利用の観点から、継続的な利用調整活動が可能である等、その役割を十分果たし得る者が担うべきである。

併せて、従来より農地の利用調整機能を担ってきた農業委員会とコーディネーターとして面的集積の役割を担う者との役割分担を明確化すべきである。

**c 賃貸借期間の長期化等**

多様化する農業経営の安定を支援すべく、20年を超える長期間の賃貸借を可能とすべきである。

併せて、農地の流動化の促進に向け、農地の貸手・借手の相互の安心感を向上させる機能も措置すべきである。

**d 耕作放棄地の解消**

耕作放棄地については、農業経営基盤強化促進法(昭和55年法律第65号)に基づき、その所有者に対して、市町村長の勧告等の法的規制を発動し、適正利用を求めることとなっており、それに従わない場合は、市町村長が必要な措置(草刈り、土石の排除等)の代執行を行うほか、都道府県知事が他の者に特定利用権を認める裁定等を行うこととなっているが、法的規制の発動は低調に止まっている。

したがって、耕作放棄地の解消のための法的規制について、より実効性の高い仕組みとなるようにすべきである。

**(エ) 農業生産法人要件の見直し【平成21年度措置】**

狭い国土の中で高密度な社会経済活動が営まれている我が国においては、農地の権利取得に際して、権利を取得しようとする者が適切に農業を行う見込みがある法人として、農業生産法人の要件が課されている。

一方、近年の米価の下落など経営を取り巻く状況は厳しく、農業生産法人の要件について、食品関連事業者等の異業種との連携の強化や資本の充実を図る観点から、農業生産法人が地域の農業者を中心とする法人であるという

性格は維持しつつ、可能なものについては見直すべきである。

### **(オ) 農業委員会改革【平成 21 年度措置】**

そもそも農業委員会の権能は、農地転用許可申請についての都道府県知事に対する意見書の添付、利用権設定等促進事業の推進のための農用地の利用関係の調整等、要活用農地の所有者に対する指導及び市町村長への通知要請などとされているが、平成 17 年には耕作放棄地が 38.6 万 ha まで拡大しているところであり、十分にその機能が発揮されているとは言い難い。

農業委員会については、「規制改革推進のための 3 か年計画（改定）」において、「農業委員会が果たすべき役割について、十分機能するような改革を検討する。【平成 20 年中検討開始】」とされている。

#### **a 農業委員会の機能の実効性の確保**

今後、農業委員会においては、法令に基づく許可業務については透明性を確保しながら公正公平な判断が行われるよう、許可の審査等に係る判断根拠、審議内容を明らかにするとともに、耕作放棄地への指導等の法令に基づく業務以外の業務については、目標を設定の上、積極的に取り組み、具体的な成果を積み上げるような取組を行うべきである。

#### **b 所有・利用に関する透明性の確保**

農業委員会における農地の所有・利用に関する許可は、農地法第 3 条に基づき、農地の所有等をする者が農地として適切に利用するか否かをチェックするために、営農計画書等の提出を求め、農業経営に必要な農機具の手当を含めて申請内容を判断している。

しかしながら、農業経営者より、農地を農業上適切に利用することのチェックは必要としても、農業用機械の確保の状況や経営計画等の審査について、硬直的な運用がなされているとの指摘がある。

したがって、農地の所有や利用に関する許可について、申請者に過大な負担をかけることのないようにするとともに、硬直的な運用がなされないように許可の審査に係る判断根拠を明確にする等透明性の確保に努めるべきである。

#### **c 農地の利用調整に係る透明性の確保**

農業委員会の農地に関する利用調整については、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

という指摘がある。

農地の利用調整に係る斡旋は、農業上の利用が確保され、農業経営の規模の拡大、農地の集団化その他農地保有の合理化に資するようにしなければならぬが、恣意的な利用調整が行われてはならないのは言うまでもない。

したがって、農地の斡旋に係る基準の公表等、利用調整に係る透明性の確保に努めるべきである。

#### **d 農地の仮登記に係る実態把握**

農地については、農業者以外の者が農地に仮登記をしている事例が相当数あり、耕作放棄されているとの指摘がある。これは、農業者以外の者が将来的な農地転用による開発行為を期待して仮登記をしているものが多いためと考えられる。

したがって、仮登記の現状を調査し、その結果を公表するとともに、必要に応じて農地が有効に利用されるための対策を講じるべきである。

#### **e 違反転用への対応強化及び防止措置の強化**

先般、平成 17 年から 19 年の 3 年間に、全国で、件数にして 24,002 件、面積にして 1,795ha に及ぶ農地が違反転用されていることが明らかになった。このうち、8 割以上に当たる 21,941 件、1,502ha が追認許可され農地に戻されていない。

違反転用に対する措置（現状回復命令等）については、都道府県知事が権限を有しているが、農業委員会も、違反転用情報の知事への提供や知事による是正指導等への支援等の役割を担っている。

したがって、農業委員会においては、これらの取組を強化し、違反転用への対応を強化すべきである。

併せて、違反転用の防止に向け、必要な措置を講じるべきである。

#### **f 標準売買価格の廃止**

農業委員会は標準小作料以外に、標準売買価格を設定している場合がある。これは、農業委員会が参考情報として自主的に提示しているものとして位置づけられているが、標準小作料制度とともに標準売買価格が提示されていたため、農業現場において、スタンダード価格として理解されている場合もある。

したがって、標準売買価格があくまで参考情報にすぎないことを明確にさせるために、必要な措置を講じるべきである。

## ウ 米の需給調整システムの見直しについて

### 【問題意識】

平成 14 年に公表された米政策改革大綱においては、米づくりのあるべき姿とその実現に向けたプロセスを明確化し、平成 22 年度に米づくりのあるべき姿を実現するとしている。この大綱においては、米づくりのあるべき姿とは、消費者ニーズを起点とし、家庭食用、業務用を始めとした様々な需要に応じ、求められる価格条件等を満たしながら、安定供給が行われる消費者重視・市場重視の姿としている。

また、米の需給調整については、経営判断等の基礎となる需給・価格情報を踏まえ、農業者や産地が、自らの判断により適量の米生産を行う等、主体的に需給調整を実施することとされており、このような需給調整システムの実現に向け、平成 20 年度より、農業者・農業団体が主体的に需給調整を行うシステムへ移行したところである。

しかしながら、米の需給調整の実態は、生産量を制限しそれを生産者に割り当てるなど、生産者サイドに偏った価格維持システムとしてのみ機能している。言い換えると、米の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っている状況にあり、消費者重視・市場重視を掲げながら、実際には、消費者や市場を軽視し、生産者のみを重視していることにほかならない。

他方、世界的には食料価格高騰や食料不足を背景に食料危機の様相を呈しているが、これにより内外価格差が縮小しており、コストダウンの努力次第では、国際市場を相手に生産の拡大を図るなど、我が国の農業においてもグローバル経営が可能となるチャンスを迎えている。

従来のように、補助金と結びついた需給調整システムを継続し、それに生産者が依存している場合は、この機会を逃がすだけでなく、逆に農家を弱体化させてしまうこととなる。

折しも、米価維持のために強いられる、ミニマムアクセス制度の下で輸入された米の不正流通、いわゆる「事故米事件」により、「生産調整をしているのに、何故輸入するのか」という疑問を国民が抱き始めている状況にある。

今こそ、我が国農業を成長産業、グローバル産業へ転換させるチャンスであり、需給調整システムの抜本的な改革が必要である。

## 【具体的施策】

### (ア)「水田フル活用」が可能となる需給調整システムの構築【平成 21 年中措置】

真の需給調整システムとは、消費者及び市場サイドが求める価格・量などの需要と生産者サイドの供給が一致するという市場メカニズムが働くシステムであるが、現在の米の需給調整システムは、国、農業団体及び生産者が協力して生産数量を調整することで需給及び価格の安定を図るとしているものの、市場メカニズムが働かず、消費者や市場が求める価格・量に対応していないものとなっている。

一方、生産者サイドにおいては、麦、大豆、飼料用米、コメ粉などの他品目へ生産をシフトさせることにより、生産数量を調整しようとしているが、これらの価格は低水準であり、高値が維持される主食用米を作りたいとの要望が根強いことから、その調整も円滑にはなされていない。加えて、食の欧米化・多様化に伴い、主食用米の需要自体が減少を続けており、価格を維持するためには、それに対応して生産量も減少させざるを得ないことから、主食用米の生産を望む者においては、常に不満を抱いている状況にある。

世界に目を転じれば、食料価格高騰や食料不足が深刻化している。このため、内外価格差が縮小しており、高コスト体質にある我が国の農業部門においても、努力次第では、海外市場も視野に入れた経営が可能となっている。富裕層に対する付加価値の高い商品のみならず、質よりも量が重視される品種などのグローバルニーズも多様化しており、国内市場だけでなく、世界市場を捉えることも重要である。

さらに、主食用米の消費は減退しているものの、飼料用米やサイレージ用イネ、米粉などへの需要は旺盛であり、米のニーズは拡大・多様化している。ただし、この変化に対応するためには、用途に応じた米の市場価格を形成することや生産体制を確立することが不可欠となる。

このような背景の下、これまで以上に水田をフル活用することが求められている。大豆・麦・飼料作物の生産を拡大しつつ、その生産が行えない水田においては、米粉用米・飼料用米・輸出米などの新規需要米を本格生産するとともに、これらが確実に消費・使用されるよう関係者が連携した取組に対する支援を行う等、国内産の主食用以外の定着・拡大も重要である。

ただし、いまだ主食用の生産を要望する生産者が多くいるのも事実であり、売れる米作りを目指していくためには、消費者や市場ニーズに応じた主食用の調整も不可欠となる。

今後は、こうした対策を進め、市場メカニズムにより決定される国内及び海

外作物の需給均衡価格を生産者が見据えて、自らの判断で品目やその生産量を判断し生産できるよう、生産者のみならず、消費者の視点や市場の動向も反映されるシステムを確立する必要がある。

したがって、市場メカニズムを導入し、生産者主体の需給調整がなされるよう、政策目標に対する需給調整システムの有効性の検証、売れる米づくりを実現するための調整手段の検証を行うべきである。

これらを踏まえ、「いわゆる減反」を意識した考え方を払拭し、「水田フル活用」が可能となる需給調整システムを構築するよう取り組むべきである。

## エ 経営対策・担い手対策の見直しについて

### 【問題意識】

農業政策においては、農業者や農業経営に対する支援策として、経営対策や担い手対策が数多く実施されているが、それらの支援は計画さえ提出すれば得られるものが多く、その政策目的が実際にどの程度達成されているかの検証も不十分であり、ともすれば、政策目的を到底達し得ない経営状況にある者に対しても支援がなされている状況にある。

また、それらの経営対策や担い手対策の対象要件として、生産調整を実施していることや業界団体を通じた販売がなされていることなどの要件を課していることが多い。しかしながら、それらの要件は、これまでにない付加価値の提供や新たなビジネスモデルにより差別化を図ろうとする農業経営者を、排除する要件にもなっているのが実態である。

今後の農業に必要な人材は、新たな市場や顧客を自ら獲得し、利益の出る販売数量を確保するなど、自立した経営を目指す者であることは言うまでもない。それらを支援せずに従来のような保護的な対策を講じていては、逆に農業経営の弱体化を招くことにもなりかねない。

さらに、経営対策や担い手対策の原資が国民の税金によるものであることを忘れてはいけない。国民負担である以上、効率化は不可欠である。既に補助金を一切得ずに自立している農業経営者が存在する以上、これらの対策やそれに伴う補助は、自立の可能性を高めるインセンティブの導入はもちろんであるが、対策に掲げた目的が達成させたか否か、達成されない場合はその理由の検証を徹底していかなければならない。

今後の経営対策や担い手対策においては、農業者や農業団体に理解が得られるかだけでなく、国民に理解が得られるかどうかの視点を重視して行うことが求められている。

## 【具体的施策】

### (ア) 経営対策・担い手対策全般の見直し【平成 21 年度措置】

#### a 政策目的の達成等の把握に向けた検証の徹底

農業経営については、収益性の低さが問題視されて久しく、経営体質の強化が不可欠であることは言うまでもない。

経営対策や担い手対策は多数講じられており、その目的も個々に異なるものであろうが、単に個々の対策の目的を達成すればよいというものではなく、農業経営の長年の課題である収益性の改善に寄与したものとなっているかの検証も不可欠である。

農業は、天候・地震など自然災害リスクに大きく影響されるものであり、災害の程度によっては緊急的な支援の必要性が高いことも理解できる。また、肥料・飼料・燃油等の高騰など経営環境の悪化を理由に、緊急的な支援を講じることもあろう。ただし、緊急時に特別な支援を講じなくても耐え得る産業力の確保も重要となる。

したがって、現在講じている経営対策・担い手対策、また、今後講じる経営対策・担い手対策について、その政策目的が達成されているかのみならず、農業経営の収益性の向上にどれほど寄与しているかについても検証できるように、その手法を検討し、結論を得るべきである。

#### b 経営・事業計画の提出を求める経営対策・担い手対策の実効性の確保

現在、経営対策・担い手対策においては、経営計画や事業計画の提出を求めている。本来、補助の前提となる経営計画や事業計画については、それらの実現可能性を事前に十分に検証した上で補助の対象とすべきか否かを判断し、補助の対象としたものについては、計画と実績をチェックし、計画で予定していた実績を確保することが困難な事態が生じた場合には、その改善を求めていく必要がある。

しかしながら、経営者の能力については、提出される書類の審査だけでは十分に把握できない部分もあることから、経営対策・担い手対策の実効性を確保するため、どのような手法がとれるのか、その在り方について検討し、結論を得るべきである。

併せて、計画の実現に向けて、経営改善が必要な場合に、課題に応じて専門家等からのアドバイスなどが受けられるようサポート体制を強化すべきである。

### c 自立を目指す担い手の経営発展に向けた支援策の充実

農業の担い手と言われる農業経営においては、経営規模や事業内容において、発展的拡大を続けているケースが見受けられ、農業経営者の中には、これまでにない付加価値の提供や新たなビジネスモデルにより差別化を図るなど、多様化・多角化を目指している者がいる。また、経営環境が悪化する中、経営体質を強化するために市町村や都道府県の枠を超えて規模拡大を図る経営者もいる。更には、世界的な食糧危機による内外価格差の縮小を機に、国際市場を見据えた経営展開を目指す者もいる。このような地域農業の枠を越えて、より広域的な活動に取り組もうとする農業者については、認定農業者等に対する既存の支援措置の仕組みでは、経営の規模や内容に応じたサポートが得られない場合も出てくると考えられる。

したがって、先進的かつ広域的な農業経営者の実態を把握し、その結果によって必要な支援策を検討すべきである。

併せて、検討内容について、当該年度に公表すべきである。

### (イ) リスクヘッジ手段の多様化【平成 21 年中措置】

消費者やマーケットからの需要を確保し、それに応じた生産体制を構築している農業経営者においては、安定的な事業継続のために天候リスクのみならず、取引先の破綻リスクなど様々なリスクに対応が必要である。

農業経営のリスクヘッジが可能となれば、農業経営者は価格変動に対応できるようになるだけでなく、安心して規模拡大の計画を立案できるようになり、農地の集積にも寄与するものと考えられる。

したがって、リスクヘッジ手段の多様化に向け、播種前契約、収穫前契約の拡大を図るべきである。

### (ウ) 農業経営の再生に向けた環境整備【平成 21 年中措置】

現在、原油を始めとする資材価格の高騰により、農業経営の収益状況が悪化していることから、各地で経営破綻が生じている。

農林水産省は、経営が困難となった農業者の経営を見極め、経営再生の支援又はその有する経営資源の整理継承に向けた支援を行うために、都道府県における農業再生委員会の設置を支援しているが、いまだその設置は低位に止まっている状況にある。

今後も農業経営が困難となる事例の発生が懸念されるなか、農業経営の再生や事業承継についての重要性が高まっており、その環境整備を早期に図る必要

がある。

#### a 農業再生委員会の早期設置

肥料・飼料・燃料など農業資材が軒並み高騰しており、農業経営が圧迫されている。これらの価格高騰は依然勢いが衰えず、農業経営の再生や事業承継へのニーズが高まっている。

したがって、いまだ農業再生委員会が設置されていない都道府県においては、再生への支援が得られず、再生可能な経営体が時期を逸して破綻してしまう可能性も少なくないことから、農業再生委員会の設置が必要な都道府県において、早期に設置が可能となるよう、引き続き支援を行うべきである。

#### b 農地の一時保有機能を活用した再生スキームの具体化

農業経営の破綻時における農地の権利調整については、破綻した農業経営における債務の清算が必要となる場合が多い。債権者である金融機関は、債務の清算のために一般的に担保を処分することとなるが、処分方法が農地として利用されることに限定されるため、その金融機関の処分方法や法定処分の結果等により、当該農地が塩漬けとなり、担い手への権利移転が行われるに至るまでに多くの時間を要する場合がある。

当該農地の塩漬けの解消については、農地の一時保有機能が有効となる。一時保有機能が円滑に発揮されれば、農業融資のネックの一つとなっている担保処分の懸念が解消されるため、日本政策金融公庫（旧・農林漁業金融公庫）や農協以外の民間金融機関の農業への参入促進や、農業金融の円滑化に資することが期待される。さらに、一時保有機能を活用し、金融機関の支援（債権放棄や融資条件緩和措置等）を得ることにより、財務内容の改善を図り、改善した時点で農地を買い戻すなどの農業経営の再生も可能となる。

現在、農地の一時保有については、農地保有合理化法人において一時保有機能を有していることから、農業再生委員会とともに農地保有合理化法人の機能発揮が期待されるところであるが、そもそも、日本政策金融公庫や農協以外の民間金融機関に農地保有合理化法人が一時保有機能を有すること自体が、あまり知られていない状況にある。

したがって、今後求められる農業経営の再生や事業承継を可能とするために、農地保有合理化法人の一時保有機能を発揮し得る再生スキームを具体化すべきである。

併せて、一時保有機能の重要性をかんがみした場合、金融機関等の関係機関からの協力と支援が必要となることから、農地保有合理化法人の一時保有機

能や、それを活用した再生スキーム等について、金融機関等へ周知すべきである。

### c 経営再生スキームの多様化

農業経営の破綻時において事業承継を円滑に行うためには、他の経営者への農地の流動化のみならず、当該農地が集積されているならば、その集積を維持したまま流動化させることも極めて重要となる。

農業再生委員会においては、経営困難農業者の経営の見極めを行った上で、経営の再生が不可能な場合には、その農業者の有する農地等の経営資源が、他の担い手に円滑に承継されるよう、受け皿となる農業者の斡旋を行っているが、受け皿となることを望む農業経営者は、当該都道府県のみならず、他の地域に存在することも考えられる。

したがって、今後の農業経営においては、都道府県を超えて規模拡大を図る場合や、リスク分散のために敢えて都道府県を変えて農地を確保する場合も十分に考えられることから、当該都道府県以外の地域の農業経営者も、事業承継の受け皿となることができるよう、新たなスキームを検討し、結論を得るべきである。

## (エ) リース事業の見直し【平成 21 年中措置】

### a 担い手経営展開支援リース事業の事業内容の周知

担い手経営展開支援リース事業は、地域農業の担い手による設備投資を促進し、担い手が農業生産の大宗を担う力強い農業構造を実現するため、農業用機械・施設をリース方式で導入する場合に、リース料の一部を助成するものである。

この事業においては、担い手の取組内容に応じて「認定農業者等支援型」と「地域貢献農業者支援特別型」の2区分を設定しているが、このうち、「地域貢献農業者支援特別型」は、地域内の農用地を一定規模以上利用集積する認定農業者、集落営農組織等を助成対象としており、地域農業の発展に広く貢献することを踏まえて、「認定農業者等支援型」より高い助成率を設定している。

しかしながら、認定農業者の中には、地域農業の担い手として地域内の農用地の利用集積を通じた規模拡大を図ろうとしているにもかかわらず、「地域貢献農業者支援特別型」の存在を知らずに「認定農業者等支援型」の申請を行っている例が見受けられる。

したがって、担い手経営展開リース事業について、認定農業者であっても、地域内の農用地を一定以上利用集積する者であれば「地域貢献農業者支援特別型」の対象となり得ることを農業経営者や指導機関等に広く周知すべきである。

**b 畜産経営生産性向上支援リース事業について**

畜産経営生産性向上支援リース事業は、畜産農家が機械等を導入する場合に、その負担の軽減を図るため、購入額の3分の1を助成するとともに、残額について単年度の負担を軽減するため、ファイナンス・リース方式により支援するものである。

この事業は、畜産農家自らが機械とその販売業者の選定を可能とした上で、リース料を最小化するとともに、限られた予算を効果的に活用する仕組みとしており、かつ、事業実施主体については公募により選定されている。

しかしながら、事業実施主体が直接の貸付者となっているため、畜産農家が自由にリース会社を選定できないとの指摘がある。

したがって、畜産農家がリース会社を選定する自由を確保できるような仕組みを検討し、結論を得るべきである。

## オ 普及事業の見直しについて

### 【問題意識】

普及事業は、農業改良助長法（昭和 23 年法律第 165 号）に基づき、農業者が農業経営及び農村生活に関する有益かつ実用的な知識を取得交換し、それを有効に応用できるようにすることを目的としたものであるが、農業経営の多様化等に伴い、農業経営者のニーズに応えるものとなっていないとの指摘がなされていた。

このため、「規制改革推進のための 3 か年計画（改定）」において、「今後の普及事業については、現在、農業経営者が普及指導員に求める役割を踏まえた上で、農業経営者からの指導ニーズが高い技術分野に特化したスペシャリスト化を図るなど、普及指導員が大幅に減少する中で継続可能な普及事業の方向性を検討し、結論を得る。【平成 20 年度検討、平成 21 年度結論】」として、普及事業の改革を求めているところである。

しかしながら、現在の普及事業は、本来であれば農業者自ら行うことが当然と考えられる情報収集や調査までを、普及指導員が代替している場合もある。

「協同農業普及事業の運営に関する指針」（平成 16 年 11 月 30 日農林水産大臣告示）においては、普及指導活動の基本的な課題として、「競争力ある農業の担い手の育成及びその将来にわたる確保」を第一に掲げている。普及指導員がすべての農業者のニーズに応えることが、必ずしも、競争力ある農業の担い手の育成になるとは言い切れない。

普及事業については、競争力ある農業の担い手を育成するためにも、更なる改革が必要である。

## 【具体的施策】

### (ア) 普及事業の効率的・効果的推進に向けた見直し【平成 21 年度措置】

農業経営者にとって必要な経営情報や技術情報は、過去においては入手困難なものであっても、今やインターネットなどを利用することにより容易に入手できるものが多い状況にある。

一方、普及事業においては、農業は他産業と異なり、新技術の導入に当たって地域条件に応じた調整・改良が必要となるため、単なる情報提供のみによって技術の導入・定着を進めることは困難であるとの理由により、普及指導員の活用が必要であるとしている。さらに、今後は、農業技術のみならず、消費者・実需者ニーズに応じた生産の展開に向け、マーケティングを含めた農業生産から販売に至る総合的な支援を行うことが必要としている。

農業経営者のニーズは経営活動であるマーケティングや販売活動に関する支援にまで多様化・高度化しているが、「規制改革推進のための3か年計画(改定)」において触れられたとおり、経営判断そのものはあくまでも農業経営者自らが行うものとの認識の下、普及指導員が支援を行う際には自らの役割について慎重に考えるべきである。

政策として農業経営を支援する必要性は認めるが、既に一部の経営情報などは容易に入手し、利用可能な環境にあるため、公的事業としての情報提供は、農業経営者が入手困難な、国内外を含めた農業特有の技術に関する情報などに特化すべきである。技術の習得などを公的事業として支援するならば、研修会を開催するとともに、個々の普及指導員が個別に指導することと適切に組み合わせ、より一層効率的に行う必要がある。

また、農業経営者を含む幅広い者による外部評価の導入を進めるとともに、民間の知見をより積極的に活用して、効果的な活動推進を図る必要がある。

したがって、次に掲げる論点について検討し、結論を得るべきである。

- a 技術情報などの収集・提供の在り方
- b 普及指導員のマーケティング等に関する支援を含む経営指導と農業経営者の経営判断に関する責任の所在、その範囲
- c 効率的な普及指導の在り方
- d 普及指導員の活動に対する外部評価の導入
- e 普及指導員のアドバイザー機能の発揮に向けた運営体制の在り方

## カ 農業共済制度の見直し、農業共済組合経営の透明化・健全化について

### 【問題意識】

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ふ、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。また、基本的には任意加入制であるが、米麦については、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)。

しかし、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なされることも多い。

近年、自然災害リスクに対応した金融市場が拡大・発展しており、自然災害におけるリスクヘッジ手段も多様化・高度化していることから、農業共済についても、新たなリスクヘッジ手段を取入れ活用するなど、サービスの充実化を含めて見直しを図る時期に来ていると考えられる。

また、農業共済組合の経営においては、国からの補助金を不正受給していた問題や、農家に加入意思がなかったにも関わらず、加入したものとして事務処理がなされていた事例が複数発覚したことから、ガバナンスの強化に取り組んでいるが、今後は、経営の透明化や健全化にもより一層取り組む必要がある。

## 【具体的施策】

### （ア）組合員の意識を踏まえた農業共済組合の事業運営の検証【平成 21 年度措置】

農業共済組合は、農業者たる組合員で構成され、我が国における農業の持続的発展に関する施策の重要な施策の1つとして位置付けられている農業災害補償制度を適正に運営していく公益的性格を有している。

農業災害補償制度は、農業生産の動向等に対応し、農業者の経営実態に応じた補償選択の拡大を図るなど、加入者の選択の自由度の拡大を図ってきているが、こうした中、農業共済組合が、公的使命を的確に果たすとともに、農業者の信頼を得て活力ある農業共済事業を展開していくためには、農業共済組合は、事業の効率化を図りつつ、農業生産や農業経営の変化に伴う農業者の多様化する保険需要等に的確に対応し、地域の実情に応じた事業運営を行っていく必要がある。

したがって、農業共済組合が組合員の意識を踏まえて事業運営を行っているかを検証し、その内容等を公表すべきである。

### （イ）農業共済制度におけるリスクヘッジ手段の多様化・高度化の研究【平成 21 年度措置】

近年、自然災害リスクに対応した金融市場が拡大・発展しており、自然災害におけるリスクヘッジ手段も多様化・高度化している。

農業分野において、これらを活用するには、自然災害にも台風や地震以外に冷害などもあり、工夫や研究が必要と考えられるが、自然災害再保険市場のリスク負担能力は拡大しており、新たなリスクヘッジ手段として期待することができる。

したがって、農業共済制度においても、リスクヘッジ手段の多様化・高度化を研究し、公表すべきである。

### （ウ）農業共済組合経営の透明化【平成 21 年中措置】

農業共済組合が真に組合員のための組織となるため、組合経営の透明化は不可欠であり、事業の運営・管理においては、現状を正確に把握し迅速に公開していくなど、より一層の透明性を確保しなければならない。

#### a ディスクロージャーにおけるインターネットの活用

事業年度ごとに作成する業務及び財産の状況に関する説明書類（以下「説明書類」という。）については、一般金融機関だけでなく、多くの農協がイン

ターネットを活用しホームページで公開しているところである。

農業共済についても、突発的な自然災害により、多大な共済金の支払を生ずる可能性があることから、財産や収益の状況に関して、組合員がこれらの情報をより入手しやすくするための取組を講じる必要がある。

したがって、事業実績及び説明書類については、総会における説明や広報誌による周知のみならずホームページに掲載するなど、情報開示を促進すべきである。

#### **b 公認会計士監査に係る周知**

共済制度は、加入者である共済組合員の掛金を原資に、災害時に被害の補償を図る保険制度であり、それ故、業務運営のみならず、会計処理についても、適切にかつ確実に行われ、経営の透明性を確保することが不可欠である。

しかしながら、農業共済組合の監査は、監事監査のみが行われており、外部監査がなされていない。

したがって、総会等により、公認会計士監査に関して議決がなされるなど、組合員の求めに応じて公認会計士監査が可能であることを、周知すべきである。

## キ 生鮮食品の栄養成分の表示について

### 【問題意識】

現在、通常の米の栄養成分と比較し、カロリーが低く、また、タンパク質の吸収率が低いなどの特徴を持つ機能性米の開発が進んでいる。また、血糖値の上昇を抑制させるなど糖尿病に有効となる可能性のある米の開発も研究されており、消費者サイドにおいては、生活習慣病等に対する食事療法として、生産者サイドにおいては、消費者やマーケットから求められる米作りという攻めの農業経営を展開するための新たな付加価値商品として、機能性米への期待も高まりつつある。

この機能性米について消費者の理解を深めるためには、栄養成分の表示が重要となるため、「規制改革推進のための3か年計画」(平成19年6月22日閣議決定)において、「生鮮食品の栄養成分の表示も可能である旨を周知する。【平成19年中措置】」、「生鮮食品の特定保健用食品などの特別用途食品の許可取得に向けて、(中略)参考となる考え方や生産方法などの情報を農業経営者などに広く周知する。

【平成19年度中措置】」などとされたところである。

しかしながら、現在においても、栄養成分を表示した生鮮食品は普及しておらず、ニーズはあるものの特別用途食品の許可を取得した生鮮食品はない。生鮮食品には、いまだ表示に関する誤解や特定保健用食品などの特別用途食品の許可取得に関する誤解が多数あるものと考えられることから、これらを求める農業経営者に対する情報提供や支援をさらに積極化していく必要がある。

## 【具体的施策】

### （ア）生鮮食品の栄養成分等の表示に向けた取組への支援強化【平成 21 年度措置】

生鮮食品については、表示と実際の栄養成分の内容が一致していることを前提に、栄養成分を表示することが可能であるだけでなく、栄養成分表示基準に比して栄養分量が高く強化されている旨の表示、また、栄養分量が低く低減されている旨の表示が可能となっている。

しかしながら、栄養表示基準に記載されていない成分については、健康増進法（平成 14 年法律第 103 号）第 32 条の 2 に虚偽誇大表示に関する禁止規定があるほかは、特段の規制はないが、当該成分について、生鮮食品における成分表示の取組が進んでいない現状にある。このため、厚生労働省及び農林水産省が連携し、生鮮食品の成分の分析・表示方法等を検討し、特に青果物については、表示に関して農業経営者が理解しやすい判断材料を示せるようにすべきである。また、厚生労働省は、生鮮食品の表示に対する虚偽誇大表示のガイドラインに関する運用について、農業経営者が理解しやすい資料を作成し、周知を図るべきである。

### （イ）生鮮食品の特定保健用食品などの特別用途食品の許可取得に向けた取組支援強化【平成 21 年度措置】

生鮮食品については、健康増進法第 26 条に規定する特定保健用食品などの特別用途食品の許可の対象から除外されるものではないが、生鮮食品における許可実績はない。生鮮食品は、栄養成分が自然や生産地による影響を受けるといった特徴を持っていることから、栄養成分に係る製品品質や安定性の確保が必要と考えられる。

したがって、厚生労働省と農林水産省が連携して、生鮮食品の特性に応じた許可申請内容及び手続きのほか、許可取得の促進に向けた具体的な方法を検討すべきである。

併せて、検討状況を公表すべきである。

## ク 米の品種等の表示制度の見直しについて

### 【問題意識】

現在、米の品種表示については、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（昭和 25 年法律第 175 号）第 19 条の 13 に基づく「玄米及び精米品質表示基準」（平成 12 年農林水産省告示第 515 号）において、農産物検査法（昭和 26 年法律第 144 号）第 3 条に基づく品位等検査を受け証明を受けた米についてのみ、品種、産地、産年の表示ができることとなっている。

しかしながら、米の生産、流通、販売等の形態が多様化する中、品種等の表示をするに当たって、農産物検査を必ず受けなければならないという現制度については、DNA 鑑定などの活用を含めて改善等を求める意見が様々ある。

折しも、悪質業者によって農薬やカビなどに汚染された非食用のコメが不正転売・流通された、いわゆる「事故米事件」が発生し、コメに関する国民の不安感が非常に高まっている。事故米事件は、WTO（world trade organization：世界貿易機関）上の義務となっているミニマムアクセス制度の下で輸入された米の不正流通によるものであるが、農林水産省の管理下にある備蓄米、放出米等の国内産の米において、今後同様の事例が生じないと断言することはできない。米の農産物検査や表示については、米に対する消費者の信頼を回復するため、その品質を、流通各段階においても、検査し表示することが可能となるよう、消費者の視点に立った見直しが急務である。

## 【具体的施策】

### （ア）DNA鑑定による証明手法の活用【平成21年度措置】

現在、米の品種、産地、産年の表示については、農産物検査法に基づき、品位等の検査を受け、その証明を受けた場合にのみ可能となっている。

米の品種等の表示に関しては、DNA鑑定の有効性が指摘されて久しい。DNA鑑定を用いれば品種の確定、品種混入の定量的把握が、科学的に可能となる。産地の確定、産年の確定については、DNA鑑定では識別は困難であるが、DNA鑑定機関が現地に出向くことで確認が可能となると考える。

他方、現在のDNA鑑定を、検査制度の品種の確定手段に用いるためには、サンプリング手法等について精度を検証し、公的機関が基準を示す必要があるとの指摘がある。

したがって、検査制度においてDNA鑑定による証明が可能となるよう検討・検証を行い、その検討状況について公表すべきである。

### （イ）米の残留農薬及び重金属含有分析結果の表示【平成21年中措置】

現在、米の残留農薬及び重金属含有分析結果を表示することには、特段の規制はなく可能である。

しかしながら、これらが生産現場に周知されておらず、また、何を基準値として、どのように表示をすべきか等についての事例などがないことから、表示をしようとする生産者サイドにおいて混乱が生じており、表示について相談を受けた都道府県においても明確な回答を避ける場合がある。

残留農薬及び重金属含有分析結果の表示に関しては、事故米問題を契機に、マーケットや消費者に対し、安全性の理解を促すための生産者サイドが主体となった一手段として、農業経営者から表示の可否を問われたものであり、それらの経営努力を無駄にするようなことがあってはならない。

したがって、米の残留農薬及び重金属含有分析結果の表示については、特段の規制がないことを周知するとともに、表示に際して参考となる表示方法の具体例などの情報を農業経営者に周知すべきである。

## ケ 公的機関の保有する育成者権の民間活用の促進について

### 【問題意識】

稲等の品種開発については、主に独立行政法人や都道府県などの公的機関により行われてきたことから、公的機関による育成品種が奨励品種の大半を占めており、いまだ民間の参入が進んでいないのが現状である。

しかしながら、今後は、国内消費の拡大や輸出拡大に向けて、国際競争力のある農産物の開発が求められていることから、品種開発においても、民間企業の創意工夫がより発揮できるような環境整備が必要である。

## 【具体的施策】

### (ア) 独立行政法人が保有する育成者権の民間活用の促進【平成 21 年度措置】

独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構等、公的育種機関により育成された品種においては、品種登録後民間に活用されていない品種が一定数存在している。

これら未活用品種の多くは、民間の創意工夫を活用すれば、普及可能性を高められるとも考えられる。

したがって、公的機関においては、従前から、育成品種の活用については、それが公共財としての性格を有することに照らし、単なる権利の保有に止まらず、積極的な利用許諾を通じて活用を図るとともに、新たな需要拡大に向けた民間との共同研究を推進しているが、一定数存在する未活用品種の有効活用の促進、普及可能性の向上に向け、より積極的な情報提供を進め、民間との連携を深める方策を検討・周知し、育成者権の一層の活用を促すべきである。

## コ 酪農経営の競争環境の整備等について

### 【問題意識】

我が国の牛乳乳製品の総需要量約1,200万トン（生乳換算）のうち、国内生産はその3分の2を占めており、うち6割が飲用向けとなっている。

また、我が国では、生乳の需要に対して潜在的な生産力が大きく、在庫過剰が恒常化していた。

一方、チーズ等加工品の需要は堅調だが、乳製品の国際的な需給逼迫を受け、輸入価格が高騰しており、相対的に安価になった国産乳製品の需要が増加しており、一時、スーパーの棚からバターが消えるという騒動が起こるまでに至った。

このように、我が国の酪農業界が消費ニーズや国際マーケットの動きに連動しない要因は、意欲的な経営者が自立した経営を目指しにくいような、系統団体中心の体制を基本としていること、その運営が不透明であること等にあると考える。

例えば、現行の系統団体を經由する生乳取引（指定団体制度）においては、指定生乳生産者団体（指定団体）が各生産者から単位農協、農協連等（農業協同組合連合会、酪農業協同組合連合会等）を通じて全量委託を受け、各乳業メーカーと交渉し、用途別単価を決め、販売する「一元集荷多元販売」を基本とし、かつ、その販売代金は、生乳販売乳代（用途別販売乳代の合計）に、補給金（加工向けの一部に対して支給される補助金）を加えたものの平均単価（プール乳価）に一本化されることとなるため、一指定団体傘下の生産者には、基本的に同一単価によって計算された金額が支払われている。

生産者の中には、差別化・ブランド化を図るため、自家加工・販売を行うなど、自らの経営努力により販路を拡大しようとする者（アウトサイダー）もいるが、個々の生産者は自立に向けた段階的な手立てを講じることができず、指定団体に全量販売委託をするか、完全に独力で販売・経営するかの二者選択を迫られる場合もある。

そもそも、販売先の選択は経営者の自由であるにもかかわらず、少しずつ規模拡大し、一步一步自立のための経営力を養い、最終的に自らが目指す酪農経営に到達したいと考える生産者にとって、現行制度は補給金がなくなるために自立に向けた最初の一步の踏み出しを躊躇させている可能性も十分に考えられる。

生乳生産者の約9割は指定団体に属し、生乳生産量の約95%が指定団体を通じて取引されているというのが酪農業の実態である。生産者が自己の経営判断に基づいた販売戦略を立て、それを達成するために努力し、経営拡大を図れるよう、酪農経営の競争環境を整備することが必要である。

消費の多様化や国際的な需給逼迫の中で、飼養酪農家数の減少により担い手・後継者問題も深刻化している今こそ、我が国の酪農の発展を阻害する現在の制度についての再検証が必要であり、今後、当会議としても精力的に見直し等を働きかけていく所存である。

## 【具体的施策】

### (ア) 乳価交渉に係る情報のオープン化【平成 21 年度措置】

生乳取引において、各生産者によって生産された生乳は、単位農協、農協連等、全国 10 の指定団体へと全量販売委託され、指定団体が各乳業メーカーと交渉し、年度ごとに、飲用、はっ酵乳、生クリーム、特定乳製品（バターや脱脂粉乳等）、チーズ等の用途別にそれぞれ単価が決められる。

しかし、実際に生乳を生産している個々の生産者の中には、価格交渉内容を一切知らされず、交渉の過程や、用途別配分割合が分からないまま、最終的なプール乳価のみが通知されている状況にある者もいると聞く。

自ら生産した生乳が、どのような交渉過程を経て、どのように決着したかについては、生産努力した者ほど知りたいと考えるのが常である。また、交渉時の議論が、次の経営戦略を立てる際に役立つことも大いにあると考えられることから、これら情報のオープン化を図ることが必要と考える。

#### a 交渉過程・結果のオープン化

生乳受託販売等に係る情報の開示については、「指定生乳生産者団体の受託規程について」の別紙、模範受託規程例第 18 条において、用途に応じた区分ごとの生乳の価格、販売見込数量等生乳取引契約の概要を委託者及び生乳受託販売に係る生乳を生産した者に開示すべきことが示されており、現在指定を受けているすべての指定生乳生産者団体の受託規程に規定されている。

しかしながら、酪農経営者より、当該情報が十分伝わっていないなどの指摘が多く寄せられている。また、生産者が今後の経営戦略を立てるためには、交渉結果のみならず、交渉過程における議論が非常に有益であるのは明らかである。

したがって、年度の乳価交渉においては、用途に応じた区分ごとの生乳の価格、販売見込数量等に加え、交渉過程及び内容に関する情報についても、確実に生産者に開示すべきである。

#### b 成分検査結果のオープン化

乳業メーカーが乳価を支払うに当たっては、まず年度ごとに用途別の単価交渉が行われ、その後、実際に取引される生乳品位の高低にしたがって、単価が調整されるという二段階の過程を経るが、単価調整に使用する取引成分検査結果は、現在、指定団体又は乳業メーカーが保有する検査機関で得られた結果のいずれかの結果を採用している。

しかしながら、適用される検査結果次第では単価が変わることもあるため、双方が自己に有利な結果を提出する可能性も否定できず、公正さにも欠ける。

双方が結果を尊重し、検査結果の公平性を確保するためには、検査結果を第三者的に評価する仕組みの構築が重要であり、現在、検査精度が一定水準を満たしている検査機関を認証する認証制度の導入が検討されている。

したがって、第三者検査機関を設置したり、現在検討されている認証制度を導入するなど、指定団体と乳業メーカーの双方がその結果を信頼して利用するような体制を確立するよう改めるべきである。

### c 生産者に対する乳脂肪率ごとの価格表の提示

現在、指定団体と乳業メーカーとの生乳の売買においては、生乳の乳脂肪率が基準値から 0.1%変動するごとに一定の単価調整が行われており、指定団体から、農協連等、単位農協を通じて、生産者の生乳の乳脂肪分に応じて精算している。

しかしながら、生産者への精算時には、0.1%ごとのペナルティ幅が、上乗せ幅よりも断然大きく設定されている場合がある。また、生産者の中には、そもそも基準を下回った生乳は買い取ってくれないとの誤解をしている者もいる。

したがって、生産者に分かりやすいよう、乳脂肪率ごとの価格表を作成し、確実に提示すべきである。

## (イ) 県酪連経営の透明化・健全化【平成 21 年中措置】

一部の県酪連では、単位農協を通じ、各組合員から「工場近代化預り金」・「乳価対策預り金」等の名目で、出荷数量に応じて、一定額を強制徴収している一方で、その用途は一切開示されていないとの指摘がある。この制度は法令に依るものではないものの、当該預り金制度は、加入組合員にとっても不信を招くのみならず、組合経営の透明性を著しく損ねていることは言うまでもない。

### a 賦課金により実施される事業内容の情報開示

多くの県酪連においては、総会又は総代会の議を経て、会員である単位農協から賦課金を徴収しており、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、一部の県酪連においては、賦課金により実施される指導事業の内容が適切に開示されていないとの指摘がある。

したがって、賦課金の徴収を決定する総会時までには当該賦課金によりどの

ような事業を実施するのか可能な限り明らかにするなど、情報の開示を図るべきである。

#### **b 預り金の取扱いの見直し**

酪農経営者より、指定団体や県酪連が、単位農協を通じ、「工場近代化預り金」・「乳価対策預り金」などを、個々の生産者の了承もなく、乳代から控除するという方法で一律的に強制徴収しているとの指摘がある。

預り金については給与に関する源泉税が強制的に徴収される場合があるが、一定の目的を持って生産者から徴収するものについては、本人の意思で徴収可否を決定し、また工場近代化資金のように施設整備を目的として資金を造成するものについては積立金として会計処理することが望ましいとされている。

したがって、本人の合意を伴わない預り金については、強制徴収がなされないような措置を講じるべきである。また、目的に応じて適正な計上科目・区分により会計処理がなされるよう、県酪連の会計処理の適正化を図るべきである。

#### **(ウ) 独立行政法人農畜産業振興機構における学校給食用牛乳供給事業の見直しについて【平成 20 年度措置】**

独立行政法人畜産振興機構における学校給食用牛乳供給事業については、「規制改革推進のための3か年計画(改定)」において、「農畜産業振興機構では、国産生乳の需要拡大を通じた酪農の振興を図ることを目的として、学校給食での牛乳提供の円滑化や個々の児童生徒への飲用習慣定着を推進するための普及啓発等の取組に対し補助を行っている。しかしながら、小・中学校の児童生徒に必要な飲用及び食用習慣は、牛乳のみに限られるものではない。また、牛乳の飲用習慣は、家庭内の飲用習慣も重要であり、学校給食において牛乳を提供するだけで十分定着するものでもない。したがって、学校給食全体での食習慣形成活動との関係や家庭内での牛乳飲用習慣形成との関係も考慮にいれつつ、学校給食用牛乳供給事業については、その目的に照らして適切な事業内容となっているかという観点から見直し、必要に応じた措置を講ずる【平成 20 年中措置】」とされた。

現時点で農林水産省は、「学校給食終了後の牛乳飲用の習慣は、学校給食での飲用習慣だけでなく家庭での飲用習慣も関係することから、学校給食及び家庭における牛乳飲用習慣が学校給食終了後の牛乳飲用習慣の形成に及ぼす影響を把握するための手法について研究を開始する」、「学校給食用牛乳供給事業

の目的の達成度を測る上での具体的な評価指標の設定について検討する」という状況である。具体的には、平成 20 年 10 月に独立行政法人農畜産業振興機構に学識経験者等からなる検討委員会を新たに設置し、学校給食のみならず家庭での飲用習慣が牛乳の飲用習慣の定着に与える影響について調査手法の検討を行う委員会を設置し、学校給食用牛乳供給事業に反映させる体制を整備するとともに、平成 20 年 6 月に全国段階の事業実施主体である社団法人日本酪農乳業協会に「学乳事業推進ワーキングチーム」を設置し、事業成果の評価を実施する体制を整備し、本年度中に評価指標を設定することとしている。

したがって、平成 21 年度から、20 年度中に設定した評価指標に基づく評価を反映した事業を確実に実施すべきである。

## サ 農協経営の透明化・健全化について

### 【問題意識】

真に組合員に選択される農協となるためには、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。

銀行等の金融機関は他業へ従事することを禁止されている。銀行に固有業務、付随業務以外の経済事業を営むことを許せば、銀行の固有業務等がその影響を受けて顧客に対するサービス水準の低下を招き、ひいては、預金者等の資産や取引者の安全を害する事態が予想されることがその主たる理由である。

農協は、銀行等と異なり、信用事業以外に経済事業など様々な事業を行うことが認められている。しかし、銀行等と全く同様に、経済事業を兼ねて行うことが貯金者の安全を脅かしてはならない。そのため、農協の経営情報は、銀行等の金融機関との比較可能性を担保する様式に沿って提供される必要がある。

なお、農協の監査は、今もなお他産業に類を見ない系統機関システムによって行われているため、組合員や貯金者の利益を最大化しているとは言い難い。事故米問題への対応などにおいて、業界志向の弊害が現れたと指摘されている農林水産省は、今こそ、消費者・生産者の視点に立った監査システムの抜本的な改革を行う必要があると考える。

## 【具体的施策】

### (ア)信用事業を行う農協における情報開示の強化及び信用事業を対象とした金融庁検査の実施【平成 21 年中措置】

一般的に金融機関は金融事業以外の事業を行うことが禁止されているが、農協は経済事業、共済事業だけでなく、貯金を受け入れ、それを原資に貸出等の運用を行う信用事業も行うことが認められている。

また、農協は、一定の制限の下に、組合員以外の者との取引である員外取引が認められており、農協の利用者においては、金融サービスのみを利用する者も存在している。

しかしながら、農協の経営情報は、損益情報は別として、資産等の情報について、事業別の情報として開示されていないものがある。

したがって、貯金者保護の観点から、信用事業を行う農協については、各事業別の情報開示を一層促進するなど、信用事業の健全化に向けた更なる措置を講じる必要があると考える。

#### a 事業別の情報開示の徹底

現在、農協に関する経営情報については、組合の経営の透明性を確保するため、情報開示の充実に努めているとされている。損益計算書に関しては事業別（部門別）の損益情報が総会に報告されており、貸借対照表についても事業に直接関わる資産・負債が区分されているが、固定資産等が共通の資産として計上されており区分されていない。これについて、農林水産省は貸借対照表で事業別に区分されていない資産・負債は少額としているが、個々の農協の中にはその割合の大きいものがある。

また、組合員が農協の事業全般・経営全般に関する情報を適切に判断するためには、事業別の損益だけでなく財産状況の一層の開示が求められている。

したがって、信用事業を行う農協については、事業別の資産の状況の開示を一層進めるとともに、情報開示の取組が各農協において定着していくよう周知・徹底すべきである。

#### b 貯金者保護に向けた情報開示の充実

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（B I S規制）と国内基準（金融庁の基準）があるが、双方共に、リスク・アセット（総資産のうち、リスクが顕在化した場合に減価する可能性がある資産）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。

農協の信用事業の健全性を判断する指標としては、農協は銀行等と異なり経済事業等他の事業を営むことができ、組合員からの出資が事業別に区分されているものではないこと、また、信用事業における損失の最終的な支払原資として農協の自己資本全体が供せられることなどから、農協について自己資本比率を計算する場合は、信用事業だけでなく、組合が有するすべての自己資本とリスクを対比して算出することとされている。

したがって、貯金者においては、銀行等と同様に信用事業のみを対象とした自己資本比率が算出されていると誤解している場合も考えられることから、当該算出の方法で自己資本比率を計算していることについて、自主的な情報開示を促すべきである。

### c 金融庁検査の実施

現在、信用事業を行う農協に対する行政庁の検査・監督については、農業協同組合法（昭和22年法律第132号）に基づき、法定受託事務として、所管行政庁である都道府県知事が実施しているが、金融機能の安定や預貯金者保護等を所管する金融庁の検査は実施されていない。

これについては、現行法においても、都道府県知事から内閣総理大臣（金融庁長官）に対して要請があり、内閣総理大臣（金融庁長官）が必要と認める場合には金融庁が検査を実施することは可能とされているが、過去に、都道府県知事から金融庁に対し、農協に対する検査の実施を要請した事例はない。

したがって、都道府県知事が金融庁検査を要請する枠組みについて、農林水産省と金融庁が連携して、当該枠組みを機能させその実効性を高める運用面の方策について検討し、結論を得るべきである。

### （イ）員内・員外取引の区分【平成21年中措置】

農協は、農協協同組合法第10条第19項に基づき、定款で定めるところにより、組合員以外の者にその施設（事業）を利用させることができるとされている。組合はその行う事業によってその組合員のために最大の奉仕をすることが目的であり、その観点から、組合員にその事業を利用させることが原則であ

るが、組合の本来の目的ないし性格に反しない一定の範囲で組合員でない者が組合の事業を利用することができるものとされたものである。

員外利用については、員外利用が組合の事業の相当部分を占めることは、組合の本来の目的に反することから、年度の員外利用分量の額について、その事業年度の員内利用分量の額の一定割合を超えてはならないとされているが、近年、全国の農協の約4分の1に当たる201農協で、員外利用制限を超える貯金の受入や融資実行がなされているとの報道があったところである。

これについては、前々身会議の総合規制改革会議では員外利用の状況把握を問題視しており、「規制改革推進3か年計画（再改定）」（平成15年3月28日閣議決定）において、「組合員制度の実態、員外利用率の状況等を調査し、法令違反等のある場合はこれを是正するよう指導するなど所要の措置を講ずる。

【平成14年度中に措置】」とされていた。

これを踏まえ、農林水産省では平成15年3月に事務ガイドラインを改正して、員外利用規制に違反があれば所管行政庁（都道府県）が是正を指導するよう徹底してきところである。今回の違反農協についても、これに沿って是正指導が行われた結果、違反農協数は平成19事業年度には59に減少し（平成20年9月10日公表）これらについても、平成20事業年度ではすべて解消される見込みとなっている。

農林水産省は、「農協等の事業者が事業を行う上で法令を遵守することは当然の義務であり、この観点から、当面は信用事業の員外利用規制の遵守の実態についての定期的な調査を行っていくこととしており、問題がある場合には都道府県に対して是正指導の徹底を要請していく」との見解を示している。

したがって、今後ともこの考え方に沿って、員外利用規制の遵守についての指導の徹底を図っていく必要がある。

併せて、信用事業の員外利用規制の遵守の実態についての定期的な調査結果については、違反農協において組合員等に対して公表すべきである。

#### **（ウ）全中監査の一層の質の向上【平成21年中措置】**

農協の監査は、全国農業協同組合中央会が指導と監査を一体的に行っている。

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貯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（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号））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による法令違反が発覚しただけでなく、職員による不祥事も起こっており、経営の更なる透明化・健全化が求められている。

さらに、今後、それぞれの業界団体の指導力の発揮が更に求められる状況にある。

以上のような状況を踏まえれば、業務監査について早急に一層の質の向上を図る必要がある。

また、農林水産省は現在の監査システムについて、「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」との見解を示しているが、いわゆる会計監査分野についても、合併等により農協の貯金量が増加し、また金融業務の内容も高度化していること等を踏まえれば、会計の専門的技術を活用する必要性が高まっている。

したがって、農協における今後の監査については、全中が監査責任を負う中で、監査への公認会計士の帯同の拡大等公認会計士の更なる活用による会計監査の一層の質の向上、農協の全般的な事業体制をチェックするための業務監査の充実等、具体的な目標と取組スケジュールに沿って自主的かつ計画的な取組がなされるよう促していくべきである。

#### **(エ) 常勤理事の兼職・兼業制限の適正化【平成 21 年中措置】**

農協の常勤理事には、厳格な兼職・兼業規制がなされており、その内容としては、これらの常勤理事は他の組合若しくは法人の「職務」に従事してはならないこととされ、当該農協の業務の健全かつ適切な運営を妨げるおそれがない場合として省令で定める場合に限り兼職が認められることとされている。

他方、今後の農協経営は、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、常勤理事の経営責任もより高まることとなる。

したがって、農協の常勤理事による的確な事業運営や農協の業務の健全かつ適切な運営を担保するため、今後とも兼職・兼業規制が徹底されるよう努めるべきである。

併せて、今般省令改正された、農協の常勤理事についての中央会の役員との常勤による兼職の禁止措置（平成 20 年 10 月 9 日公布）については、この省令が施行される平成 21 年 4 月以降、改正趣旨が個々の農協に十分に定着するよう、的確な指導を行うべきである。

## 林業分野

### ア 森林資源のモニタリングについて

#### 【問題意識】

森林資源のモニタリングは、生物多様性を含む森林の状態とその変化の動向を継続的に把握することを目的に、全国に 15,000 点の定点観測プロットを設けて行われている。平成 11 年度より調査が開始され、5 年で一巡する仕組みとなっていることから、20 年度で 2 巡目の調査が完了することとなり、21 年度にはモニタリング調査結果の公表が行われることとなっている。

## 【具体的施策】

### （ア）モニタリング調査の適切な実施【平成 21 年度措置】

森林資源モニタリング調査は、専門家の知見を取り入れて作成したマニュアルに従い、必要な調査項目及び調査方法を特定して、誰が測定しても同一水準の結果が得られるよう、全国統一の手法で継続的に実施されるものである。また、都道府県等の本調査実施主体に対して、調査チームは、植生に関する専門的知識を有する者を含む森林に関する専門家により、原則として3人以上の者で構成すること、実施主体は、大学教授等の専門家に現地調査において判別できなかった植物種の同定等を行ってもらうなど、専門的な立場から支援を受けられる体制づくりに努めることを含め、林野庁は既に通知をしている。

したがって、都道府県等の本調査実施主体に対し、調査の意義を含め当該通知内容の周知を徹底すべきである。

併せて、調査が適切に実施されているかを検証する等、調査のより適正な実施に努めるべきである。

### （イ）モニタリング調査結果等の公表【平成 21 年度措置】

森林資源モニタリング調査は、モントリオール・プロセスの基準・指標に係る我が国の森林の動態を全国レベルで把握し、マクロ的な政策の立案や評価に活用するものであるが、成長量や蓄積などの基礎的なデータは、森林経営の参考ともなると考えられる。

海外においては、蓄積量、成長量、森林の健全度等が政策目標と合致しているかを確認する手段として、モニタリング調査結果を活用している国もある。

したがって、既に平成 21 年度に予定しているモニタリング調査結果の公表においては、我が国全体の森林の状態や変化を公表するとともに、成長量や蓄積などの基礎的なデータについては、地域別にも公表すべきである。

## イ 森林の公益的機能の発揮に関する知見の収集

### 【問題意識】

我が国においては、国土の保全や水源かん養等の森林の有する多面的機能の発揮を目的に、その有する外部経済のために、社会整備資本として、森林整備事業への公的補助がなされている。外部経済を有するためには、適切な森林整備がなされることが前提であり、かつ、公的補助がなされるのであるから、その外部経済は最大化されねばならない。

しかしながら、現在は、森林整備の外部経済効果について、科学的かつ定量的な分析に基づかずに補助がなされている。その代わりに、公益的機能の発揮等に関し、一定の条件を満たしたものについては、あまねく補助がなされている。換言すれば、森林は必ず外部経済を有する可能性があるため、実際の効果発揮の程度に関係なく、森林整備事業に補助がなされているという可能性も否めない。外部経済に対し、国民の税金を原資に公的補助をなすのであれば、なおさらその費用対効果の検証は必須であると考ええる。

## 【具体的施策】

### （ア）森林の公益的機能の発揮に関する知見の収集【平成 21 年度措置】

我が国においては、国土の保全や水源かん養等の森林の有する多面的機能の発揮を目的に、森林整備に補助がなされている。

これは、森林の有する公益的機能の効果が広域に及ぶこと、ひとたびその機能が損なわれると回復には長期を要し、国民生活や経済活動に深刻な影響を与えかねないこと、これら公益的機能は森林所有者にとっては外部経済であり、私的な動機のみ委ねているだけではその機能が十分確保されないこと等の性格を有することから、重要な社会資本である森林の外部経済に対して補助がなされているものである。

森林整備事業を実施するに当たっても、現在得られている知見をもとに、事業実施による公益的機能の発揮の効果分も含めた事業評価を実施し、機能の発揮等に関し一定の条件を満たしたものに対して補助がなされている。

なお、これらの機能の発揮に関する知見の収集には長期間を要するが、今後とも、森林整備に関する事業評価の前提としても、森林整備が外部経済に対して発揮している効果について、より適切に評価されるよう、また、森林整備事業の実施と外部経済効果の発揮の更なる関連付けがなされるよう、知見の収集に努めるべきである。

## ウ 多面的機能の発揮に向けた制度の適正な運用について

### 【問題意識】

森林の有する多面的機能を合理的に発揮させるためには、森林整備・保全を行うことが不可欠であり、それ故、その整備・補助については森林整備事業として公的補助がなされている。

しかしながら、我が国の森林においては、一部において必要な整備・保全が遅れ、求められる公益的機能の発揮の低下が懸念されている。

また、「森林・林業基本計画」（平成18年9月8日閣議決定）においては、我が国の森林を、重視すべき機能に応じ、水土保持林、森林と人との共生林、資源の循環利用林の3つに区分し、望ましい森林の姿や供給される木材の量の参考値を定めているが、林業現場より、区分が分かりづらい、区分の必要性が乏しいなどの指摘がある。

## 【具体的施策】

### （ア）森林整備・保全方法に関する制度の適確な運用【平成 21 年度措置】

我が国の森林においては、近年、必要な間伐などの施業が行われなかったり、皆伐後に植林が行われないなど、必要な整備・保全が行われていない森林が一部に見られる状況にある。

一方、我が国森林法（昭和 26 年法律第 249 号）においては、森林の保続培養を図り、森林の有する公益的機能の発揮を図ること等を目的として、森林計画や保安林などの制度が整備されている。

具体的には、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られるものについては、農林水産大臣又は都道府県知事が保安林に指定し、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、全森林の 47% に当たる 1,188 万 ha が指定されている。保安林においては、伐採の制限や植栽を義務付けており、例えば、水源かん養保安林では、皆伐による 1 伐区の伐採面積は 20ha を上限として箇所ごとに定められており、更に国有林では、自主規制により 1 伐区 5 ha 以上の皆伐が禁止されている。

また、保安林以外の民有林についても、森林所有者等が、市町村が定める市町村森林整備計画を遵守していないと認められる場合には、市町村長により施業の勧告を行うことができるほか、伐採の前に市町村長へ「伐採及び伐採後の造林の届出」を義務付け、伐採方法の変更命令や造林命令が行えるよう措置している。

なお、市町村森林整備計画には、伐採や造林の標準的な方法などのほか、「伐採方法その他施業の方法を特定する必要のある森林」や「植栽によらなければ適確な更新が困難な森林」などを定めることとされている。

更には、これらの命令に従わない場合等には罰則の適用も規定されているなど、制度は既に整備されている。

しかしながら、市町村長による施業の勧告などはこれまでほとんどなされておらず、制度の活用が十分に行われているとは言い難い状況も見受けられる。

したがって、森林法に基づく森林計画制度のより一層の適確な運用を図るべきである。

### （イ）重視すべき機能に応じた森林の区分の趣旨・目的の周知【平成 21 年度措置】

森林・林業基本計画においては、個々の森林の取り扱いについて自然的条件

や地域のニーズ等に応じた機能間の調整を行いつつ、より適正な森林の整備・保全を進める必要があることから、重視すべき機能に応じた望ましい森林の姿を明らかにし、森林所有者はもとより地域住民等の理解を深めるとともに、計画的かつ効率的な森林の整備及び保全を進める上での指針とするものとして、地域の意見を聴いて、我が国の森林を、水土保全林（高齢級の森林への誘導や伐採に伴って発生する裸地の縮小及び分散を基本）、森林と人との共生林（自然環境等の保全及び創出を基本）、資源の循環利用林（効率的かつ安定的木材の供給を基本）の3つに機能区分している。平成17年度における区分別の面積は、水土保全林が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、例えば、水土保全林においても、林業生産活動を通じて、必要な間伐等の施業を行う場合があるが、水土保全林においては林業生産活動はなじまないと誤解されている場合があるなど、機能区分の趣旨や目的について正しい理解が得られていない状況が一部に見受けられる。

したがって、現在の森林の区分の趣旨や目的について、林業事業者や森林所有者、地域住民等に改めて広く周知すべきである。

## エ 森林整備・保全の適正化・効率化について

### 【問題意識】

森林の機能の発揮に向けて森林の整備・保全を行うに当たっては、それが適切にかつ効率的に行われることも重要となる。

海外においては、森林保安官が長期的な視点でそれを担っているが、我が国においては、森林管理の専門家や必要な整備・保全を適切に行う技術者が不足していると言われて久しく、今後は森林管理の専門家及び技術者の育成が必須である。

また、林業政策においては、国土の保全や水源かん養等の森林の有する公益的機能及び多面的機能など、林業がもたらす外部性の発揮に対して公的補助がなされているほか、各事業においても公共事業として実施されているものが多くある。

林業がもたらす外部性の発揮に対して、公的補助を行うことは否定しない。よって、外部性を発揮させるための森林整備・保全に対して、補助を行う必要性も理解できる。しかしながら、それが国民負担により行われる限りにおいては、効率化の視点は不可欠である。

## 【具体的施策】

### （ア）技術士及び林業技士の活用【平成 21 年中措置】

現在、林野庁では、将来的な森林づくりのため、森林所有者に対して間伐等の施業内容及びその事業収支を提示する等の能力を有する「森林施業プランナー」の育成に努めているとしている。

また、森林技術総合研修所において、幅広い知識と技術を習得させるための研修を実施している。

しかしながら、海外においては、総合大学、専門大学及び専門学校などを設立して、森林管理ノウハウや森林整備技術の習得を本格的に支援している国もある。これは、適切に森林を管理・整備するためには、高度な専門的知識や技術が必要であり、単なる研修程度では、その習得が困難であることを物語っている。

したがって、我が国の森林が成熟期を迎え、所有者に代わって森林管理及び整備・保全を代替する林業事業体の役割が更に重要となることから、技術士及び林業技士を活用する環境を整備すべきである。

### （イ）海外の森林管理ノウハウや森林整備技術の学習に向けた研修制度の充実【平成 21 年中措置】

我が国において、森林管理の専門家や技術者の育成を図るためには、海外の林業の状況を参考にすることも非常に有益であると考えられる。

したがって、ドイツやフィンランドなど海外林業の実態を把握すべきである。

併せて、海外の森林管理のノウハウや森林整備・保全に関する技術の学習を目的とする研修など、研修制度の充実化を図るための検討を実施し、一層の充実を図るべきである。

### （ウ）森林整備・保全の効率化に向けた補助事業の適切な運用【平成 21 年度措置】

林業がもたらす外部性の発揮に対して、公的補助を行うことは否定しない。ただし、それを国民負担で行う限りは、外部性を発揮するための森林の整備・保全においても効率化を図ることが必要であり、森林整備・保全になされる公的補助についても、効率的な事業執行がなされるよう、引き続き適切な運用の確保を図るべきである。

具体的には、公共事業の効率的な実施の観点からは、施業を集約化し、高性能林業機械と路網の組合せによる作業システムの導入を図っていくことが重要であることから、森林整備事業の実施に当たっては、集約化等が促進される

よう、団地的間伐の推進や路網の開設を推進していくよう努めるべきである。

また、造林関係補助事業においては、事業主体は、造林補助金の交付申請を、原則として補助事業が完成した後に行う事後申請方式を採用しているところであるが、事業執行に当たっては、補助の目的に合致しないような作業に対して助成がなされることがないように、補助申請の審査が引き続き適切になされることを確保すべきである。

さらに、予め定められている助成水準が錯誤なく適用されるよう、森林所有者等の事業主体に対する補助金の交付に当たって、都道府県が定める補助要綱の正確な運用がなされることを確保すべきである。

## オ 森林情報（所有者・境界線）の明確化

### 【問題意識】

森林情報の整備については、「規制改革推進のための3か年計画（改定）」において、「林業経営者や林業事業者が効率的かつ安定的な林業経営を展開するためには、施業集約による経営規模の拡大が重要な経営課題となる。しかしながら、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、早期に整備する。【平成20年中措置】」とされた。

これについて林野庁は、「施業集約を促進する観点から、森林整備地域活動支援交付金による施業集約化のための森林資源情報の収集活動や、施業集約化・供給情報集積事業による森林境界の明確化を支援するなど、森林情報の整備や精度向上を図っている。」「平成21年度概算要求において森林境界の明確化を支援する森林境界明確化促進事業を新規で要求しているほか、森林整備地域活動支援交付金を拡充し、施業集約化に伴う境界の明確化を支援することとしている」など、森林情報の整備に向けて施策を講じているものの、地域の森林現場においては、いまだ森林情報の整備はなんら進んでいないとの指摘が多数あり、森林情報の整備については更なる促進が必要である。

## 【具体的施策】

### （ア）森林情報（所有者・境界線）の明確化【平成 21 年度措置】

現在、国土交通省で行われている地籍調査は、昭和 26 年以降、国土調査法(昭和 26 年法律第 180 号)に基づき、営々と実施されているにもかかわらず、いまだ進捗率は 47%に留まっている。また、明治期に地租改正により整備された公図が今まだ相当数現存しており、すべての森林境界を明らかにするためには、膨大な費用と時間を要する。

他方、森林整備はもとより、森林経営の集約化や路網整備を推進するに当たっては、森林の概ねの境界を明らかにすることが必要であるが、地籍調査等により境界が明らかになっていない森林では、森林整備の円滑な実施等に支障を生じる恐れがある。

したがって、所有者同士の合意を前提に境界の確認等を行い、森林の概ねの境界の明確化を図る取組への支援を強化すべきである。

## カ 森林情報のデータベース化・オープン化について

### 【問題意識】

森林情報のデータベース化・オープン化については、「規制改革推進のための3か年計画(改定)」において、「現在、森林情報についてはすべ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。森林簿の森林情報は、林業事業者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る。【平成20年中措置】」とされた。

これについて林野庁は、「森林の適正な管理や整備を進めていくため、各都道府県において取り組まれている森林GIS(geographic information system:地理情報システム)の整備等について支援を行っており、森林GISについては、現在45都道府県で導入がなされているところ」、「アクセス制限については、各都道府県の個人情報保護条例に基づき取扱いが規定されており、都道府県によって取扱いが異なっていると承知している。林野庁としては、集約化を目指す者に対して可能な範囲で広く情報が公表されることが必要と考えており、技術的助言を行ったところ」などの施策を講じているが、都道府県の取組に対する側面的な支援が中心となっている。

森林情報は施業集約に不可欠なものであるが、その情報について施業集約を目指す者が利用できなければ、なんら意味はなく、施業集約は進まない。施業集約を促進させることが重要であり、林野庁においては、都道府県の支援はもちろんであるが、主体的な取組も不可欠であると考える。

## 【具体的施策】

### （ア）森林情報の確実なデータベース化・オープン化【平成 21 年度措置】

森林情報については、各都道府県が森林GISを整備・導入して、データベース化・オープン化を図る方向にある。森林GISの導入は、現在、45 都道府県で導入されているが、すべての都道府県での導入には至っていない。

また、森林GISのアクセス制限については、各都道府県の個人情報保護条例に取り扱いが規定されていることから、都道府県によって、取り扱いが異なっている。

森林情報のデータベース化・オープン化は、情報整備のほか、施業集約を目指す者が森林情報を容易に把握し、施業集約を進めることにも活用できるものである。

なお、林野庁は、森林GISについては、各都道府県の要望を踏まえて整備を支援しており、国が強制的に導入させる類のものではないとの見解を示しているが、当該森林情報を整備することは森林整備の推進に寄与するものである。

したがって、森林組合その他の林業経営者や林業事業者が、施業集約に向け森林GISの利用を希望する場合は、個人情報の保護に適切な配慮を行った上で、適正な手続きを経る限り、過度な負担なく、アクセス可能となるよう積極的に助言すべきである。

### （イ）森林GISにおける森林情報の整備【平成 21 年度措置】

森林GISにおいては、土地の地番の情報と林相（樹種と林齢）の状況等を主な情報として整備している。

なお、林野庁は、森林GISの運用権限は都道府県にあり、森林GISには個人情報を含むことから、各都道府県の個人情報保護条例の取り扱いに従って適切に扱われる必要があり、国が強制できるものではないとの見解を示しているが、当該森林情報を整備することは森林整備の推進等に寄与するものである。

したがって、森林情報の整備と併せて、森林GISにおいても所有者や境界などの情報が整備されるよう、積極的に支援を行うべきである。

### （ウ）林業経営者及び林業事業者における森林簿及び森林基本図の利用【平成 21 年度措置】

都道府県において整備されている森林簿及び森林基本図には、森林所有者や境界線などの情報が記載されており、施業集約を目指す者にとって非常に有効な情報となる。

なお、林野庁は、森林簿及び森林基本図の情報管理権限は都道府県にあり、当該情報には個人情報を含むことから、各都道府県の個人情報保護条例の取り扱いに従って適切に扱われる必要があり、国が強制的に開示できるものではないとの見解を示している。

したがって、森林組合のみならず施業集約を目指す林業経営者や林業事業者に対して、要望に応じて森林簿及び森林基本図が開示されるよう、積極的に助言を行うべきである。

## キ 施業集約の促進について

### 【問題意識】

施業集約の促進については、「規制改革推進のための3か年計画（改定）」において、「施業集約の取組を促進するため、施業集約に向けた議論や調整を行う組織を、地域の実情に応じて市町村、森林組合、森林組合以外で施業集約を行っている林業経営者や林業事業者、今後、施業集約を目指す林業経営者や林業事業者、森林所有者、学識経験者、路網整備の指導者などの参加を得つつ設立する。併せて、施業集約の担い手同士で施業集約計画の調整を図る場合、より効率的な施業集約を実現するためには、公平性を確保した調整がなされるよう、必要な措置を講じる。【平成20年中措置】」とされた。

これについて林野庁は、「平成21年度概算要求で、施業集約化・供給情報集積事業の拡充を行い、地域において、市町村、林業事業者、森林所有者、路網整備の指導者等からなる集約化促進協議会を設置することとし、当協議会が、集約化実施計画の作成、実行に当たっての地域内の事業者間の調整、集約化実施計画の実行に当たっての事業者への指導、集約化実施計画等の情報開示等の役割を担い、地域における集約化と施業の推進母体として、施業集約化を面的に拡充することとしている」などとし、施策を講じている状況にある。

林業経営効率化に向けた施業集約の重要性及び必要性は言うまでもない。集約化促進協議会の的確な運用に向けて、積極的な準備を行う必要がある。

## 【具体的施策】

### （ア）地域協議会に関する情報開示【平成 21 年度措置】

現在、平成 21 年度概算要求により設置することとしている集約化促進協議会に関して、次の事項を具体的に公表し、その設置に向けた準備を行うべきである。

- a 集約化促進協議会の設置目的及び役割
- b 集約化促進協議会の構成員
- c 施業集約の調整方針、公平性の確保に向けたルール（施業受委託契約の長期継続の確保等）
- d 集約化実施計画の内容（年度別事業量、路網整備計画・方針等）
- e 集約化促進協議会で合意した集約化実施計画の開示ルール
- f 集約化実施計画に基づく実施状況のチェック体制の整備

### （イ）地域協議会の積極的な設置【平成 21 年度措置】

現在、平成 21 年度概算要求により設置することとしている集約化促進協議会は、施業集約の取組を促進するため、施業集約に向けた議論や調整を行うものとされている。集約化により、当該地区の森林においてはその外部性をより発揮させることが可能となることから、協議会の果たす役割は極めて重要であると言える。

したがって、集約化促進協議会の設置に関して、都道府県等と連携しつつ、積極的に設置拡大をすべきである。

## ク 路網整備の促進について

### 【問題意識】

路網（林道、作業道などの林内路網）は、森林整備や間伐材などの木材を搬出する上で、森林へのアクセスを確保するとともにコスト削減のためには不可欠な施設である。現代林業は、路網が経営基盤となっており、その整備なしには成立しないと断言しても過言ではない。

路網整備の促進については、「規制改革推進のための3か年計画（改定）」において、「簡易で耐久性のある作業路網の整備に関する技術の集積等に取り組み、基本的な留意事項等を取りまとめたマニュアルを作成し、それを周知する。併せて、簡易で耐久性のある作業路網作設のための指導者養成研修やモデル林による現地研修等を体系化させた上で、指導者養成研修修了者に対する技能評価を行うなど研修参加者の技術の習得が客観的に確認されるものとなるよう、早急に充実化を急ぐ。さらに、公的補助の対象となる路網整備については、上述のマニュアルに沿った整備に努めることとし、作設後の適切な維持管理体制の整備を図る。

【平成20年中措置】とされ、林野庁においては、線形技術者や作業路の施工に関する技術者の養成など、路網整備に関する施策は講じられている。

しかしながら、これらの研修・指導を経て、また、公的補助を受けて整備された路網が全国至る所で損壊しているとの指摘が一部にある。さらに、路網は、経営基盤として恒常的に利用すべきものであるにもかかわらず、耐久性がなく一時的にしか使用されない路網であっても、路網と認めて、公的補助がなされている状況にある。

これらの要因は、指導者の現場経験や指導能力が不足しているなど、多々あると考えられるが、研修・指導及び路網整備は公的補助として国民による税金によってなされており、それが、目的を達成していないのであれば、その理由を明示するだけでなく、早期に抜本的な見直しを講じることが不可欠であると考えられる。

## 【具体的施策】

### (ア) 研修受講者による作業路の作設実態調査の実施及びその公表【平成 20 年度措置】

現在、作業路整備の促進のため、森林技術総合研修所において、低コスト作業路企画者養成研修、低コスト作業路技術者養成研修、低コスト作業路技術者養成再研修が行われているが、これらの研修を受けた指導者やオペレーターにより作設された作業路が損壊しているとの指摘が一部にあるため、研修受講者による作業路の作設実態調査を行いその結果を公表すべきである。

### (イ) 路網整備の考え方の周知【平成 20 年度措置】

恒常的な利用が可能な路網は、林業における経営の安定的収益の確保、あらゆる施業のコスト削減及びこれまで切り捨てていた材の商品価値の創造等の経済的メリットの観点から、経営基盤となるものである。

我が国の「森林・林業基本計画」においては、トラック等の走行に用いる作業道だけでなく、高性能林業機械等の走行に用いる作業路についても、できる限り簡易で耐久性のある構造での整備を推進することとしている。

林野庁は、一時的な施設として作業道や作業路を森林整備事業による補助の対象としているが、林業における経営基盤として一定の期間繰り返し使用するものについては、できる限り簡易で耐久性のある構造での整備を推進するため、「作業路作設の手引き」の作成・配布等を行っているところである。

加えて、欧州においては、「森づくりは路づくりから」と言われている通り、路網は、経済的メリット以外の大きな役割も担っている。すなわち、恒常的な路網が存在することで、定期的な見回りによって森林状態を的確に把握できることから、被害の早期発見や、適切な施業タイミングの判断に資する。また、安定した路網があることで、すべての施業の実施において安全性の向上が期待される。これらは、森林の外部性をより高めるための森林の適切な管理に不可欠であると言える。

したがって、経済性、森林管理の両面から、一定の期間繰り返し使用する作業道や作業路のできる限り簡易で耐久性のある整備を推進していくべきであり、それに即するよう、路網整備の考え方を確実に周知すべきである。

### (ウ) 簡易で耐久性のある作業路網の整備に関する技術の集積及びそれに基づくマニュアル、研修内容等の見直し

**a 簡易で耐久性のある作業路網の整備に関する技術の集積【平成 21 年度措置】**

簡易で耐久性のある作業路網を整備するためには、地形図読図技術、路線設計技術及び作設技術の習得が重要であり、路網の崩壊リスクを軽減するためには、地形図を読み取り路線設計を行うことが不可欠である。

したがって、簡易で耐久性のある作業路網整備の促進に向けて、作設技術のみならず地形図読図技術及び路線設計技術を含めた路網の整備に関する技術の集積を継続的に実施すべきである。

**b マニュアルの見直し【平成 22 年度措置】**

路網整備については、平成 19 年 3 月に、基本的な工法・手法を取りまとめた「作業路作設の手引き」が作成されており、また、平成 20 年 5 月には作業路の損壊事例を収集した「作業路損壊事例」が作成されている。

しかしながら、簡易で耐久性のある作業路網開設については各地で工夫が行われており、その成果を継続的に収集・整理していくことが重要である。

したがって、簡易で耐久性のある作業路網の整備を推進すると同時に、その損壊を防止する観点から、路線開設技術の集積を踏まえて「作業路作設の手引き」の見直し等を行って、広く周知すべきである。

**c 研修内容の見直し・充実【平成 22 年度措置】**

我が国に比べ、ドイツやオーストリアでは路網の整備が進んでいることから、こうした取組を研修内容に取り入れるなど、研修内容を見直し、一層の充実を図るべきである。

併せて、研修指導者においては、指導能力の向上に向けた具体的措置を講じるための検討を実施し、一層の向上を図るべきである。

**(エ) 路網整備に対する補助と間伐に対する補助との整合性の確保【平成 21 年度措置】**

路網は、木材を供給する上で、従来アクセスが不可能であった森林へのアクセスを確保すると同時にコスト削減を実現する必要不可欠な経営基盤である。木材の伐採を伴う森林整備を行う場合、林業経営においてはそれを収益化していくことが重要である。

森林整備事業においても、林道開設に当たって森林施業の実施を補助の要件とするとともに、作業道、作業路についても間伐等の森林施業に併せて作設されるものを補助の対象としており、路網作設は間伐等の施業と一体的に実施されている。

しかしながら、他方で、架線集材の場合など路網と一体となった間伐でなければ間伐材を搬出できないとは必ずしも言えないため、路網が作設されていない森林の間伐等にも補助がなされており、路網整備に対する補助と間伐等の施業に対する補助とが必ず同時に同一の林分を対象として行われるわけではない。さらに、路網が作設されていないにもかかわらず間伐に対して補助をなすことは、林齢などの条件により伐採した木材を搬出しても収益が見込めない森林の質的向上と健全性の維持を図るためには切り捨て間伐も必要であることから、林業の生産性と収益性の向上を図るとともに、森林の多面的機能の維持増進を図る我が国の方針に照らし、整合性に留意する必要がある。

したがって、今後とも森林整備事業においては、間伐と路網整備が整合性を持って行われるよう補助を行うべきである。

#### **(オ) 簡易で耐久性のある作業路網の整備に向けたチェックの強化【平成 21 年度措置】**

現在、公的補助の対象となる作業道・作業路の開設、開設後の維持管理については、都道府県知事が森林整備事業による補助金の査定を行うとともに、補助を行った施設の維持管理の実施状況の監督を行うものとされている。

しかしながら、簡易で耐久性のある作業路網の整備に向けて、特に、今後は、一定の期間繰り返し使用する作業道や作業路の開設状況や利用状況の確認が重要と考える。

したがって、森林整備事業として補助がなされた作業道や作業路については、林野庁による利用状況等の把握を強化し、その把握状況を公表すべきである。

## ケ 施業集約の促進に向けた国有林の経営委託等について

### 【問題意識】

今後の我が国の林業を担う者として、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、更には、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。

また、国有林は国がその管理主体となっているが、近年、森林吸収源対策のための間伐等の事業量を大幅に増加させている中で、必ずしも、適切かつ効率的な森林管理が行われているとは言えない状況にある。

国有財産といえども、その管理においては、効率化の視点を欠かすべきではない。他の民間開放の事例に見られるとおり、民間の創意工夫を活かすことで、効率化を図ることも十分可能であると考ええる。

## 【具体的施策】

### (ア) 民有林内に入り込んだ国有林の事業集約の促進【平成 21 年中措置】

現在、国有林は全国に 760 万 ha という広大な面積を有している。基本的にこれらは、脊梁山脈や奥山水源地域等に分布しているが、民有林と接している場合や、民有林内に公有林とともに入り込んでいる孤立団地のような場合もある。このため、林業経営者や林業事業体より、そのような国有林についても、効率化の視点から施業集約を可能とすべきとの指摘がある。

なぜなら、民有林に隣り合う林地が国有林であるという理由だけで、わざわざ当該国有林を迂回して路網を作設することは極めて非効率であることに加え、その他の施業についても、双方の間で調整された施業の考え方にに基づき、周辺の民有林の施業機会を利用して周辺と一体として実施した方が、経済的かつ森林全体の公益的機能の発揮の観点からも適切であることは明白である。

したがって、民有林内に入り込んだ国有林について、周辺の民有林の施業をしている者からの要望があれば、国有林・民有林を一体と捉えた、効率的な事業集約が容易に可能となるよう、森林整備協定の活用や事業情報の民有林への提供など、民有林との連携を推進する施策の充実を図るべきである。

### (イ) 国有林の管理の在り方の見直し

#### a 国有林の管理の適正化【平成 21 年中措置】

国有林においては、現在、必要な事業（除伐、間伐等）ごとに入札が行なわれている。具体的な森林施業等の実施に当たっては、森林計画等に基づき、現地の状況の変化を踏まえる中で、その状況に応じた事業設計を行い、適期における適切な事業の実施を図るとともに、森林整備等の競争入札の実施に際して、必要な条件等を仕様書に明記することはもとより、事業結果の事業体評価への反映等に取り組むなど、適切な事業運営に努めているとしている。

しかしながら、近年、大幅に事業量を増加させているとともに、一般競争入札に全面的に移行してまだ 1 年程度しか経過しておらず、必要な条件の仕様書の明記、事業体評価の入札資格への反映等の運用について改善途上にあることから、国有林野における事業について、森林の公益的機能の発揮を最大化させるものとはなっていないこともある可能性がある。

したがって、競争性を確保しつつ、事業の品質確保を図り、公益的機能の発揮を重視する観点から、事業実施に当たっての発注、指導・監督、検査、評価のシステムを改善すべきである。

**b 国有林の多様な事業委託の促進【平成 21 年中措置】**

「森林・林業基本計画」で 100 年先を見通した森林づくりを目指す林野庁の政策においては、ようやく最近路網の重要性が指摘されてきたところである。路網は森林整備の中核であり、本来、すべての施業が路網を中心に設計されねばならない。なぜなら、予め路網があれば施業地へのアクセスが行いやすく、植林や下刈り時に機械の運搬費用も含め大幅にコストが削減できる上、作業の安全も確保される。また、路網作設後に除伐を行うことで、それまで切り捨てていた樹木の中にも、搬出し販売可能なものが生まれ、商品価値が付与されることとなる。

このように、長伐期化を目指す際には路網の作設が必須であり、必然的に整備事業の設計も路網を中心になされるため、路網の作設と必要な施業は常に組み合わせて考えねばならない。

したがって、森林計画等に基づく長期的な森林整備の方針を踏まえつつ、計画的に基幹的な路網の整備を進めるとともに、実施に際し、路網整備と間伐の組合せなどの複合的な事業を推進すべきである。

## コ 担い手対策について

### 【問題意識】

林業分野においては、林業就業者の減少や高齢化も進行している。林業就業者数は昭和 60 年には 14.0 万人であったが、平成 17 年には 4.7 万人まで減少しており、そのうち 65 才以上の高齢者が 1.2 万人と 4 分の 1 を占めるなど極めて深刻な状態となっている。

一方、新規就業者のみで見れば、平成 15 年度の緑の雇用事業開始以前の新規林業就業者数が年間約 2,000 人であるのに対し、15 年度以降は年間約 3,200 人と増加傾向にある。

ただし、林業就業者数を各年で調査している統計は抽出調査であり、万人単位で算出されているものであることから、正確な就業者数の動向を把握することが困難であり、新規就業者の増加傾向が全体の林業就業者数にどれだけの影響をもたらしているかの把握は困難である。

いずれにせよ、現在のところ、林業就業者数が減少傾向にあり、高齢化も進んでいる深刻な状態が続いていることに変わりない状況にある。

また、林業経営の体質強化も不可欠である。我が国の林業経営は、現在のところ、補助金なしでは成立しないと言っても過言ではない。林業事業者の中には、施業集約によりコスト削減及び収益の向上を図っている林業事業者がいるが、それらにおいても、補助なしで経営が自立しているとは言えない状況にある。もちろん、今後の更なる規模拡大により、自立する可能性は十分にあるが、その可能性を高めるためには、生産・供給の効率化を図る以外にも、木材の付加価値の向上や、マーケティング・販売活動の強化などへも注力することが必要であり、それらへの支援も重要と考える。

## 【具体的施策】

### （ア）経営支援施策の充実【平成 21 年度措置】

中小企業政策においては、創業を支援するだけでなく、企業連携やビジネスマッチングなどビジネス機会の提供を積極的に支援しており、更には、中小企業の活動にかかる様々な助成や情報提供などを行っている。

林業分野についても、個々の林業事業体が自立を目指し、それにより産業としての活性化を図るためには、ビジネス機会及び支援情報の提供が不可欠である。さらに、林業における生産活動以降のマーケティング・営業・販売活動を強化することも重要である。

しかしながら、中小企業に対する経営情報の提供や支援策と比較すると、林業になされているものは、あまりにも不足していると言わざるを得ない。

したがって、林業経営者や林業事業体の経営体質の強化に資する情報提供や支援策を充実させるべきである。

### （イ）林業労働者の定着、育成対策【平成 22 年中措置】

「森林・林業基本計画」に定められた目標を達成するために必要な林業労働力の 5 万人規模を維持するためには、今後、林業労働者の確保・定着に向け、対策を充実する必要がある。

このため、低コスト作業システムや提案型集約化施業の推進等による収益の確保や事業量の確保等により林業経営の確立を進めるとともに、事業主の意識改革や林業技術等の再教育が重要な課題である。

したがって、事業体の経営体質強化を踏まえ、事業主が行う雇用管理の改善及び事業の合理化を促進する措置に対する改善指導等を十分に行うことにより、他産業に比べ低賃金の状況、不安定な雇用形態等の改善を図るとともに、林業労働者が将来展望を持ち、技術等の習得を体系化・高度化するため、林業労働者の育成対策を検討し、結論を得るべきである。

## サ 林業機械に対する補助の見直しについて

### 【問題意識】

高性能林業機械については、施業の低コスト化に不可欠である等理由により、その購入やリースにおいて公的補助がなされている。

しかしながら、林業機械については、建設用機械をベースとしていることから、林業事業体等より、木材を運ぶスピードも遅く、斜面に対応できず、路網に損傷をもたらす場合があるとの指摘や、森林組合においても購入後にほとんど使われてない機械が多数あるとの指摘がなされており、機械価格が高額にもかかわらず、林業現場のニーズをメーカーが吸収し研究開発に活かしていくといった通常のメカニズムが働いていない状況が続いている。

この要因にはメーカーサイドの問題だけでなく、利用者サイドにも問題があると考え、高額な機械の購入費用やリース費用を安易に負担してきた公的補助の存在もその一つであると考え。

林業機械に対する公的補助については、森林組合や林業事業体の経営体質も盤石ではなく、補助金に依存している面も否めないことから、その補助の必要性は否定しない。ただし、その補助が購入やリースにおいてのみ行われる必要はない。林業機械の高性能化に向け、通常のメカニズムが働くよう見直しが必要であると考え。

## 【具体的施策】

### （ア）林業機械の購入に対する補助の見直し【平成 21 年度措置】

林業機械は減価償却資産であることから、それを購入した場合、法定耐用年数内は資産価値の目減り分を費用計上することが可能となっている。このため、費用計上することで初期投資の一部回収が図られるといった税務上のメリットが講じられているとも言える。

しかしながら、林業経営が安定していない現状においては、減価償却による投資回収効果にも限界がある。また、林業機械は、公益的機能や多面的機能といった外部性を発揮させるための不可欠な設備であるとの考え方もできる。

他方、林業機械は高額であることから、その稼働率が低い場合は、生産コストを引き上げるマイナス要因にも成り得る。

したがって、林業機械の購入やリースに対する公的補助について、導入した機械がより効果的に活用されるよう、支援内容を検討し、結論を得るべきである。

### （イ）林業機械のレンタルに対する補助制度の創設【平成 21 年度措置】

林業機械メーカーにとって、林業事業者が機械を購入した場合は直接ユーザーへ販売したこととなる。また、林業事業者が機械をリースした場合はリース会社へ販売したこととなる。さらに、それに公的補助がなされているため、販売・回収リスクがなく、機械価格を一括して売上げに計上し、利益を得ることが可能となる。

しかしながら、林業機械メーカーが機械をレンタルする場合には、販売にはならないことから、レンタル収益のみとなる。

購入やリースとレンタルを比較した場合、一般的には、レンタル費用が割高となるケースが多いが、その反面、レンタル期間はユーザーのニーズに応じて長・短期に設定することが可能であり、レンタル期間が終了すれば、レンタル対象を返却することができる。

これを林業機械に応用すれば、購入やリースをする前に、その性能及び操作性を確認することが可能となる。林業機械メーカーにとっては、レンタル期間内にユーザーの満足が得られない場合には、その後、購入やリースに発展しないことから、ユーザーニーズを吸収する圧力にもなる。

したがって、新たに林業機械のレンタルに対する補助制度を検討し、結論を得るべきである。

## シ 国際競争力のある品種開発の促進について

### 【問題意識】

品種開発については、本来、民間の創意工夫により行うべきものと考え。このため、官（国、都道府県、独立行政法人等）が行う品種開発については、可能な限り民間移転、民間開放を促進すべきというのが当会議の基本的なスタンスである。

しかしながら、現在の我が国の林業分野においては、林業経営者や林業事業者等の民間部門が発展途上にあり、いまだ補助金に依存するなど、経営の安定化が不可欠の状態にあることから、品種開発を行う余力は乏しいものと考えられる。

他方、品種開発により、林業経営のサイクルの短縮化が可能となれば、ビジネスモデルの抜本的な転換が可能となるだけでなく、その短縮化が利益の直接的な増加をもたらすため、林業経営の安定化が図られることともなる。

したがって、品種開発については、当面その取組を官民一体となって行う必要があると考える。

## 【具体的施策】

### (ア) 育林期間の短縮に向けた品種開発の促進【平成 21 年度措置】

林業経営のコスト削減は、施業集約など経営者の努力で行うべきものであることは言うまでもないが、新たな品種開発によりコスト削減できる可能性があるならば、それも追求すべきである。また、育林期間が短い品種が開発されれば、トータルコストが削減できるだけでなく、ビジネスサイクルの短縮化による利益の増加をもたらすこととなる。

本来、品種開発は、官でなく、民が行うべきものであり、民が行うからこそ、地域現場で経営や実務を担う者の視点で創意工夫を活かした新たな品種の開発が期待できる。

しかしながら、現在の我が国の林業分野においては、林業経営者や林業事業者等の民間部門が発展途上にあり、経営の安定化が不可欠の状態にあることから、品種開発を行う余力は乏しいものと考えられる。他方、品種開発により、公的補助の効率化がなされるのであれば、官が品種開発に取り組む意義もあると考える。

したがって、品種開発については、林業経営を安定化させるという観点から、特に、コスト削減に資する品種開発の促進に向けて、可能な限り短期間でその成果を得るべく、官民連携し取組を強化すべきである。

併せて、海外の品種開発機関と連携を図ることにより、我が国にとって参考となる、コスト削減に資する品種及び品種開発に関する情報の収集と提供を積極的に行うべきである。

## ス 森林組合と林業事業者のイコールフットィングの確保について

### 【問題意識】

林業分野の活性化に向けては、林業経営者・林業事業者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がもたらされることとなる。

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。

具体例を挙げると、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、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者もその主体となるとされていることから、計画が認定されれば補助などを得ることが可能となっている。

ところが、ある地域においては、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林業経営者からの指摘があり、実際に当会議にその運用の是正を求める要望もあった。

この指摘については、つい最近解決されたものの、都道府県と森林組合が一体となって、森林組合以外の林業経営者や林業事業者を排除するような運用が、事実として行われている状況にある。

したがって、林業経営者・林業事業者を増加させるためにも、森林組合を優遇し、森林組合以外の林業経営者・林業事業者とのイコールフット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、完全に廃止する必要があると考える。

なお、森林組合を優遇しているケースは、当会議が把握しているもの以外にも多々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・審議を深め引き続きイコールフットィングの確保を求めていくこととする。

## 【具体的施策】

### (ア) 競争入札の導入に向けた取組強化【平成 21 年度措置】

「規制改革推進のための3か年計画(改定)」において、「現在、都道府県等が実施する森林災害復旧事業、林業公社の実施する森林整備事業(造林関係)は、森林組合と随意契約を締結していることが多い。意欲のある林業経営者や林業事業体においては、これらの事業の受注により、事業拡大が可能となるが、森林組合が随意契約を結んでいることが多いため、参入できない場合がある。したがって、都道府県等が実施する森林災害復旧事業や林業公社の実施する森林整備事業(造林関係)に係る森林組合の随意契約については、見直しを含め、必要な措置を講じる。【平成 20 年中措置】」とされた。

このことについて、林野庁は、「国は作業の請負を森林組合に限るような規制は設けておらず、各都道府県に対しても競争入札の導入を働きかけている」とする一方で、「災害復旧に係る事業等については、その緊急性などから、随意契約によらなければならないことも想定される」との見解を示している。

しかしながら、緊急の事業以外にも随意契約によるものが存在する。

都道府県が行う森林整備について、国が強制的に見直しを求めることに限界があることも理解できるが、他方で、国は林業事業体の育成を政策目標にも掲げている。

したがって、国、都道府県問わず、事業の実施に際しては競争入札がなされるよう、取組を強化すべきである。

### (イ) 雇用労働者を有しない森林組合の公共事業受託要件の徹底【平成 21 年度措置】

現在、雇用労働者を有しない森林組合が、治山事業や県有林の保育事業等の公共事業を実施しているケースが存在する。

これについて、林野庁は、「事業の実施については、これまでも森林組合を通して組合員の森林の施業を実施するなど、実績のある森林組合の専属的な民間事業体等との請負契約等により事業実施がなされてきているものであり、適切な管理の下で事業実行されているものと考えている」との見解を示している。

しかしながら、この場合、実績のある民間事業体が存在するにもかかわらず、適切な施工管理能力のない森林組合が公共事業を受託しているとすれば、適当な姿ではないと考える。

したがって、雇用労働者を有しておらず、かつ、施工管理能力がないと認められる森林組合については、公共事業の受託対象としないよう都道府県等に対

する技術的助言を徹底すべきである。

## セ 林業金融の円滑化、森林国営保険について

### 【問題意識】

今後の林業分野においては、経営として林業を捉え、意欲と能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への対応は不足している状況にある。

したがって、今後の林業経営に必要な資金需要、経営展開によってもたらされる新たなリスクに対応できるよう、林業金融の円滑化及びリスクヘッジ手段の多様化を図る必要がある。

## 【具体的施策】

### （ア）制度融資及びその融資対象金融機関の周知徹底【平成 21 年中措置】

林業分野の制度融資の一つに木材産業等高度化推進資金がある。これにより、間伐材の生産、引取り、加工等に必要となる運転資金を低利で融通することが可能となっている。

この制度融資により森林組合以外の林業事業者が運転資金の融通を受けることができ、また、この制度融資の取扱金融機関として、銀行、信用金庫、信用組合などが認められているところであるが、これらのことが、すべての金融機関及び林業事業者に周知されているとは言えないと考えられる。

したがって、林業金融の円滑化に向け、金融機関、森林組合以外の林業事業者等へ、木材産業等高度化推進資金の内容等のより一層の周知をすべきである。

### （イ）林業動産等を担保とした新たな資金調達手法の検討【平成 21 年度措置】

これまでの林業経営においては、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が、現在は、施業集約及び路網整備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、これによって、従来評価が低かった山林の担保価値も向上することが期待できる。

また、将来的に二酸化炭素吸収量の経済的価値が評価されるようになれば、二酸化炭素の吸収機能を有する山林の価値も向上することが期待できる。

他産業においては、知的財産や動産を担保とした新たな融資手法の普及に向け、独特のリスクを有する担保や債権について、評価方法や管理方法の検討が官民一体となって検討されている状況にある。

したがって、林業金融の円滑化に向け、新たな担保評価方法に基づく資金調達等の検討を開始すべきである。

併せて、平成 21 年度中に検討状況を公表すべきである。

### （ウ）森林国営保険の経由機関の周知徹底【平成 20 年中措置】

森林国営保険は、政府が保険者となり、森林所有者を被保険者として、森林国営保険法(昭和 12 年法律第 25 号)に基づき、森林についての火災、気象災、噴火災による損害をてん補する保険事業である。

森林国営保険制度においては、森林組合、森林組合連合会及び市町村を「経由機関」として位置づけており、これら経由機関は、森林所有者等が提出する契約申込書の受付、都道府県知事への契約申込書の送付等を行っている。

しかしながら、森林国営保険のホームページにおいて、相談先は市町村、森

林組合及び森林組合連合会である旨を掲載している一方で、具体的な問い合わせ先としては、森林組合連合会の連絡先一覧表を掲載している状況にある。

したがって、ホームページの連絡先一覧表のページにも、市町村も経由機関として森林国営保険の申込が可能であることを記載し、森林組合以外の林業事業体に周知すべきである。

#### **(エ) 森林国営保険の保険内容の充実【平成 21 年度措置】**

近年、自然災害リスクに対応した金融市場が拡大・発展しており、自然災害におけるリスクヘッジ手段も多様化・高度化している。

したがって、森林国営保険においては、リスクヘッジ手段としてこれらの活用を研究し、森林国営保険市場への民間参入及び民間への保険リスクの移転の可能性も含めて、その採用によりどのような保険内容の充実が可能となるかなどを、検討すべきである。

併せて、その内容を公表すべきである。

## ソ 森林組合経営の健全化・透明化について

### 【問題意識】

森林組合は、組合員である森林所有者に奉仕することを旨とすべきとされた森林所有者の協同組織である。組織内に間伐などを行う作業班を有し、組合員からの委託を受けて森林に必要な施業を行っており、今後は、林業経営者や林業事業者とともに施業の集約化などを担う役割が期待されている。

しかしながら、森林組合経営については、組合員が求める施業よりも公共事業の受注を優先しているとの指摘などがある。このような行為が継続的に行われているのであれば、今後求められる林業の活性化、林業経営者の育成に対しても悪影響を与えることとなると考えられる。

森林組合が真に組合員に選択される森林組合となるためには、これらの状況を改善し、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、各事業の現状を正確に把握し、組合員への貢献度合や資産の有効利用度合などを示していく必要がある。

なお、事故米問題への対応などにおいて、農林水産省おける業界志向の弊害が露呈している中、森林組合の監査は、今もなお他産業に類を見ない系統機関システムによって行われている。現在の監査システムは業界志向そのものであり、組合員を軽視していると言っても過言ではない。農林水産省には、消費者・生産者の視点に立った改革が求められており、今こそ、監査システムを抜本的に見直す時にほかならないと考える。

## 【具体的施策】

### （ア）情報開示の徹底【平成 21 年度措置】

森林組合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。

もっとも、現状では員内・員外の利用状況、事業ごとの資産の状況については、区分がなされていないことから、組合員が森林組合の事業に関する情報を適切に判断するためには、更なる情報開示が必要である。

したがって、森林組合経営の透明化の観点から、財務諸表に員内・員外の利用状況、事業ごとの資産の状況等の記載をするなど、自主的な情報開示を推進するよう取組が行われているが、今後、その取組の一層の推進・定着を図るべきである。

### （イ）員外利用の指導の徹底【平成 21 年度措置】

森林組合は、組合員の相互扶助を目的とした組織であり、組合員以外の者に便益を供するためにのみその事業を行うべきではないというのが原則であるが、森林組合法（昭和 53 年法律 36 号）においては、組合本来の目的ないし性格に反していない一定の範囲内で、組合員でない者が組合の事業を利用することができる途を開いている。

具体的には、森林組合の員外利用の分量は、森林組合法第 9 条 8 項において、総事業量の 2 分の 1 とされているが、森林組合が有する公益的性格を反映し、森林組合法第 9 条第 9 項に員外利用の特例措置が設けられており、国や都道府県などの造林・治山事業、森林保健施設の整備といった事業などは、組合員のためにする事業の遂行を妨げない限度において、員外利用に含めないこととされている。

我が国の森林資源はようやく成熟期を迎え、今後は、民有林の整備・保全、民有林を経営基盤として林業経営の効率化がより重要となる局面を迎えていることから、員外利用の特例によって、組合員が求める民有林の施業が阻害されることなく、森林組合がその本旨に沿って組合員活動に重点を置いた業務運営を行うよう、員外利用の特例措置による事業の趣旨等について指導を徹底すべきである。

### （ウ）金融事業（資金貸付事業）の指導の徹底【平成 21 年度措置】

森林組合においては、組合員の森林の経営の活性化を図るために、日本政策金融公庫、農林中金等からの転貸や、自己資金による貸付など、金融事業（資

金貸付事業)を行っている。

しかしながら、金融事業を実施している森林組合数やその融資残高も減少傾向にあり、現在では、その必要性も高いとは言えない状況にある。

したがって、森林組合が、その本旨に沿って組合員活動に重点を置いた業務運営を行うよう、金融事業の趣旨、事業実施体制の在り方等について指導を徹底すべきである。

#### **(エ) 会計処理の適正化【平成 21 年度措置】**

森林組合の会計処理のうち指導業務賦課金については、定款に基づき総会又は総代会の議を経て、組合員から指導事業に要する経費の負担金として賦課金を徴収しており、これを指導事業の収益として計上している。

しかしながら、指導業務賦課金は、組合員への指導事業の一環として、森林の経営指導、組合員の教育及び情報提供など広範囲に及ぶものとなっていることから、組合員の負担する賦課金が、どのような指導事業に使用されているか、より一層明確にし、賦課金徴収の適正化を図るべきである。

#### **(オ) 内部監査等の一層の質の向上【平成 21 年度措置】**

森林組合の監査は、森林組合連合会が指導と監査を一体的に行っている。現在、我が国の森林資源は成熟期を迎えており、今後は、民有林の整備・保全、民有林を経営基盤として林業経営の効率化がより重要となる局面を迎えている。そのため森林組合の役割は今まで以上に高まっており、業界団体の指導力の発揮が更に求められる状況にある。

林野庁は、連合会による監査は、森林組合の業務運営に精通した連合会が系統組織における指導団体としての立場において、会員に対する指導教育事業の一環として、会員の組織運営及び会計が適切かつ合理的であるかどうかについて重点を置いて行われているものであって、単に違法、不当事項の指摘にとどまることなく、系統組織全体の健全な発展のため、監査者及び被監査者が、共に現状の改善及び向上に努めるという基本的な方針の下で遂行されているものであるとしている。

したがって、森林組合における今後の監査については、森林組合監査士及び監事の能力の向上に努めるべきである。

#### **(カ) 常勤理事の兼職・兼業制限の適正化【平成 21 年度措置】**

森林組合の常勤理事（常勤である代表理事を含む。以下、同じ。）については、森林組合法第 57 条に基づき、「組合の行う事業と実質的に競争関係のある

事業」を営む者はなることができないとされている。

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いることから、常勤理事が、事業のリスクを適正に把握・管理し、事業を統制することや、合併等の主導を行うなど、一層常勤理事が経営責任を果たしていくことが求められている。

したがって、森林組合の常勤理事が、その本来の職務を十全に行うことができるよう、兼職・兼業の制限については、今後も法令の遵守について更なる周知等を図るべきである。

## 水産業分野

### ア 資源管理の在り方の見直しについて

#### 【問題意識】

我が国の水産業は、就業者数や生産金額の減少が進んでいるなど衰退が止まらない状況にあるが、それ以前に、水産資源の状態が極めて悪化しており、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）に陥っている。

水産庁と独立行政法人水産総合研究センターが取りまとめた「我が国周辺水域の資源評価（平成 20 年度）」によると、52 魚種 84 系群のうち、マサバ、スケトウダラ、キチジなどの魚種の 42 系群、すなわち 50%もの水産資源が低い水準にあり、かつ、マアジなどの 4 系群が減少傾向を示しており、我が国周辺の水産資源は危機的状況であると言っても過言ではない。

他方、水産庁は、水産資源が減少している要因について、「海洋環境（水温・海流等）の変化、生態的要因（再生産関係等）漁獲の影響等様々な要因が複雑に絡み合っており、一概に断定することはできない」との見解を示しているが、要因を特定せずに有効な政策が果たして実行できるのか疑問を感じざるを得ない。

対象の水産資源が M S Y（maximum sustainable yield：最大持続可能生産量）レベルまでいかなる期間で回復させるかによって、資源の維持や回復等の複数のシナリオの A B C（acceptable biological catch：生物学的漁獲可能量）が算定されるべきであるが、現在の資源管理は、そのような考え方に基づかずに A B C が算定される場合が多い。資源が極めて悪化したものであっても、漁獲を許容している。漁業の国際機関、例えば、中西部太平洋まぐろ類委員会では、M S Y を直接活用した B M S Y（最大持続可能生産量を生み出す資源量）及び F M S Y（最大持続可能生産量を生み出す漁獲率）を現に活用して、資源管理のための適切なシナリオを提供している。然るに、我が国が M S Y の回復のシナリオを採用していないのは、極めて問題であると考ええる。

また、我が国において、水産資源、すなわち「さかな」が誰のものなのかということが明確に規定されていないこともあり、多くの漁業者が、さかなも漁場も自分たちのものだという意識をいまだに持っている。

この水産資源の法的位置付けについて、水産庁は、民法（明治 29 年法律第 89 号）第 239 条の「所有者のない動産は、所有の意思をもって占有することによって、その所有権を取得する」を根拠として、「天然の水産動植物は無主物であり、

その所有権は無主物占有の考え方に基づき漁獲者に帰属することとされていて、欧米各国においても同様の例がみられる」との見解を示している。すなわち、我が国の現行の法制度では、所有権が取得されるまでは、さかなは無主物であり、誰のものでもないとされているのである。

確かに、海外の漁業国においても、水産資源の所有権の取得については無主物と規定しているものの、自国内の水産資源については、国が国民から付託を受けて水産資源の保存と管理の責任を負うとし、水産資源は国もしくは国民のものであると国内法や行政文書で規定している例が見られる。

我が国の水産業の再生に必要なことは、批准した国連海洋法条約の精神に則り、国が水産資源の適切な保存と管理を行うという責務を果たすとともに、水産資源が誰のものかを明確に提示し、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現行の資源管理の仕組みを抜本的に見直し、厳格に運用することである。そのためには、海外の漁業国の成功事例を積極的に取入れ、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、従来の資源管理手法を抜本的かつ早期に見直すべきであると考えらる。

## 【具体的施策】

### （ア）水産資源の保存・管理に関する諸外国の事例調査【平成 21 年中措置】

海外の漁業国においては、国連海洋法条約の批准・発効を契機に、水産資源が国又は国民の公共的な資産であることを法律や行政文書で謳い、科学的根拠に基づく資源管理により漁獲を適切に行うことで、減少した資源の回復に努めている国が存在している。

我が国も、同条約を水産基本法（平成 13 年法律第 89 号）第 2 条で引用しつつ、それを踏まえて水産資源の適切な保存・管理を行うべき旨を規定し、国民全体に水産資源が供給されるように国及び都道府県が適切な保存・管理に努めているところである。今後とも我が国の水産資源が国民にとってそのような公共性のあることを認識しつつ、適切な保存・管理が行われることに資するよう、海外の漁業国の事例について、情報収集を引き続き行い、その結果を公表すべきである。

### （イ）水産資源の増加に向けた政策目標の一層の明確化【平成 21 年中措置】

水産庁の見解では、A B C の算定については、資源評価（水準、動向）結果に基づき、漁獲等の影響を推定して将来予測を行い、その際、資源管理法（海洋生物自然の保存及び管理に関する法律（平成 8 年法律第 77 号））に基づき策定している「海洋生物資源の保存及び管理に関する基本計画」に定める中期的管理方針を踏まえて資源の維持や回復等の複数のシナリオに基づき対象資源が生物学的に持続的な利用が可能と判断される漁獲量として算定するものとされている。

また、資源評価の実施後、新規加入群の状況等について新たな情報が得られ、それにより資源量推定の再考が必要と判断される場合においては、速やかに資源の再評価・A B C の再算定を行うよう取り組むこととされているところであるが、資源の再評価・A B C の再算定について、ルールが存在していないことから、そのルール化を行うべきである。

併せて、中期的管理方針については、水産資源を持続可能な水準に維持又は回復させるため、対象資源に係る管理目標、手法などを明確にすべきである。

### （ウ）資源管理に係る公的な独立機関の事例調査【平成 21 年度措置】

海外の漁業国の中には、より漁業現場サイドに密着した業務の実施に対して国民の視点による中立性、客観性を確保するとともに、公平性をもってより迅速かつ正確に資源評価に関する業務を効率的に実施するとの観点から、資源量

調査、資源評価、A B Cの算定や勧告、漁獲量の監視や集計などの業務を第三者機関が行っているものがある。

したがって、我が国の現行の資源管理に資するために、海外の漁業国の事例調査を進め、公表すべきである。

## イ 資源評価及びA B Cの決定プロセスの見直しについて

### 【問題意識】

現在、資源評価を行う際に必要な基礎データの収集は、基本的には水産庁から水産総合研究センターに委託され、水産総合研究センターが直接、あるいは再委託を受けた都道府県の研究機関等が、調査船調査、市場調査、漁業者からの聴き取り調査等を行い収集している。

また、資源評価（動向、水準）及びA B Cの算定は、水産庁から水産総合研究センターに委託して行われており、内部検討会（水産庁、水研センター、外部専門家）や地域ブロック検討会（内部検討会＋都道府県、漁業関係者等）等での検討を通じて関係者の認識の共有化や意見の集約を行い、最終的には全国資源評価会議及びパブリックコメントにかけた上で報告書として取りまとめ、水産庁が公表している。

ただし、これらの調査や評価、算定等においては、漁業者の漁獲データを参考にはしているものの、漁業者が直接的に介在する機会は限られている。

他方、海外の漁業国は、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すべての利害関係者のコミュニケーションを重要視しており、資源量調査においては、現場経験の豊富な漁業者が参加した調査を実施している。

こうした科学者と漁業関係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。漁業者から「研究者の言うことは信頼できない。研究者に海の中のことが分かるはずがない。」といった批判が頻繁になされるのも、地域ブロック検討会などを通じた認識の共有化や意見の集約が十分になされていない証拠であろう。

当会議としては、資源評価等における漁業者とのコミュニケーションを重要視していることから、従来のプロセスを見直し、その充実を図る必要があると考える。

## 【具体的施策】

### (ア) 資源量調査及び資源評価における漁業者等の参画とプロセスのオープン化

#### 【平成 21 年中措置】

水産資源の資源評価は、調査船による情報(産卵量、稚仔量等)、漁船による漁獲情報(漁獲量、漁獲努力量等)、水揚港における情報(漁獲物の年齢構成等)、海洋環境の動向に関する情報(水温、塩分、潮流等)等を収集し、これらの情報を解析することで現存資源量や資源動態を推定し、資源の状態(水準・動向)を把握するという方法で行われているが、これらの調査において漁業者が直接的に介在する機会は限られている。

したがって、漁業者の資源評価についての理解を深めるためにも、今後の資源量調査及び資源評価の一連のプロセスにおいて、科学者と漁業関係者のコミュニケーションが図られるよう、経験豊富な漁業関係者の意見を取り入れる取組等を更に進めるべきである。

併せて、広く国民にプロセスをオープンにするため、公開の場での説明や意見交換を行うための体制も整備すべきである。

### (イ) A B C の決定における漁業者等の参画及びプロセスのオープン化【平成 21 年中措置】

A B C は、対象資源の資源評価(水準、動向)の結果に基づき、漁獲等の影響を推定して資源量や漁獲量の将来予測シミュレーションを行った上、資源の維持や回復等のシナリオに基づき当該資源が生物学的に持続的な利用が可能と判断される漁獲量として算定しているが、この決定プロセスに漁業関係者が意見を述べる等の機会は限られている。

したがって、漁業関係者の資源評価についての理解を深めるためにも、今後の A B C 決定の一連のプロセスにおいて、科学者と漁業関係者のコミュニケーションが図られるよう、経験豊富な漁業関係者の意見を取り入れる取組等を更に進めるべきである。

併せて、広く国民にプロセスをオープンにするため、公開の場での説明や意見交換を行うための体制も整備すべきである。

### (ウ) 資源評価及び A B C 算定における第三者が参加した評価の実施【平成 21 年中措置】

A B C の算定等については、現時点では新たに発生する資源量の把握が難しいことから、ある程度の不確実性が伴うのも事実である。

このため、その不確実性を最小限のものとするべく、調査方法・評価方法の改善を進めるとともに、調査計画や資源・漁獲の状況について漁業関係者から意見・情報を聴取し、今後とも資源評価の精度向上を推進すべきである。

また、海外の漁業国においては、A B Cの算定等の客観性や信頼性を向上させるため、資源評価を行う委員会等において、複数の外国人科学者などの第三者が参加して資源評価を実施している場合がある。

したがって、資源評価及びA B Cの算定における確実性を向上させ、科学的根拠による資源管理の厳正化と資源評価の客観性及び学術的妥当性の確保を図るべく、個人情報の保護に配慮したルールに基づく算定の基礎データのオープン化とともに第三者が参加した評価を実施するに当たっての予算、外国人科学者の必要性等について、検討を行い公表すべきである。

## ウ T A C設定の見直しについて

### 【問題意識】

T A C設定については、「規制改革推進のための3か年計画(改定)」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、T A C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に、T A C設定の厳正化を図る。併せて、T A C設定の数量的根拠を公表し、T A C数量の決定プロセスの一層の透明化を図る。【平成20年中措置】」とされた。

水産庁は、「浮魚類などでは、漁場の形成状況に応じて許可漁業や都道府県にT A Cの配分漁獲量を追加するために設定される調整枠が未消化である等により、実際の漁獲量はT A Cを下回るケースも多いこと」や、「資源が減少している場合において、資源管理法の規定を踏まえ激変緩和のため一定程度経営状況に配慮する必要があること」などを考慮することが重要であるとの見解を示している。

しかしながら、調整枠については、漁場がどこに形成されるかにより配分量を調整するものであることから、本来はA B Cの枠内に設定されるべきと考える。

また、資源減少に対する激変緩和については、本年に水産庁が実施した燃油高騰の緊急対策と同様な趣旨で、資源が回復するまでの期間における休漁や減船、雇用支援などの経済対策として措置するべきものであると考える。

さらに、T A C制度が導入されて約10年が経過したが、この10年のみを捉えて、資源状況が悪化しているわけではないと考えるべきではない。長期的に見た場合は、大半の魚種において資源量は著しく減少し低位に推移しており、資源量の増加に向けた取組を強化することが必要であると考えます。

なお、水産庁は、T A Cの設定に際し、「漁業の経営事情を勘案しつつ、A B Cを可能な限り超えることのないようにする」としているものの、実際は、当該漁業経営の状況に関する分析・評価などを行わず、また、T A Cにいかにか反映させるかの定量的な評価もなされず、結果的にA B Cを大幅に超過したT A Cが長年設定されてきた。そのため、イワシ、サバ等の資源の悪化が恒常的に続いている上、これらを漁獲する漁業者の経営状況も一向に改善されていない。

当会議としては、アメリカなどが法律によってT A CをA B C以下に設定することを義務付けるなど資源の持続的利用を徹底し、経営の回復を図っている実例にかんがみ、我が国においても、直ちに法律において、T A CがA B C以下に厳密に止まり設定されるよう、明確に規定すべきであると考えており、今後も、精力的に見直し等を働きかけていく所存である。

## 【具体的施策】

### （ア）T A C設定の厳正化【平成 21 年中措置】

T A Cの設定は、M S Yを実現させる水準に資源量を維持・回復させることを目的として、資源の動向等を基礎とし、漁業経営の事情等を勘案し、水産政策審議会の意見を聴いて定められることとなっている。

このような中で資源の適切な保存・管理を図るためには、A B Cを超えたT A Cを恒常的に設定することは適当ではない。

したがって、T A Cの設定に際しては、A B Cを可能な限り超えることのないようにすべきである。

### （イ）T A C設定における漁業者以外の参画と設定プロセスのオープン化【平成 21 年中措置】

T A C設定については、関係漁業者等の適切な理解が得られるよう透明性の高い形で議論を行う必要がある。

したがって、T A Cの設定プロセスにおいて、漁業者、加工流通業者などの関係者の参加の下、公開で広く国民に開かれた場でT A C案の検討を行う体制を整備すべきである。

## エ T A C 設定の魚種の見直しについて

### 【問題意識】

T A C 設定魚種の見直しについては、「規制改革推進のための3か年計画（改定）」において、「水産資源の持続的な利用を実現するため、T A C 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、T A C 対象魚種の拡大の検討を行う。併せて、平成20年中に検討状況の中間報告を公表する。【平成20年中措置】」とされている。

これに関して、水産庁は、「国民生活上又は漁業上重要な魚種であるカタクチイワシ、ホッケ、ブリ、マダラについては、現時点でT A C 対象魚種とする必要性は低い」との見解を示している。

しかしながら、水産庁の資料によれば、漁獲上位30種（ホタテガイ、オキアミ類、マグロ類を含む。）で海面総漁獲量の80%強を占めるとされ、上位20種でも75%を占めること、その各魚種の漁獲量の大半を3～4種類の漁業種類で漁獲していることなどから、海外の漁業国においてT A C 管理されている魚種数と比較しても、わが国においても十分にT A C 対象魚種の拡大が可能と考える。

また、資源状況が安定しているからこそ、適正に資源管理を実施して、資源量を維持、増加させていくことが重要であり、これまでの過剰漁獲による資源の減少を繰り返さないためにも、T A C 設定魚種の拡大が不可欠であると考えられる。

## 【具体的施策】

### （ア）TAC設定魚種の拡大【平成21年度措置】

現在、我が国で資源評価を行っている52魚種のうち、ABC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（マサバとゴマサバのことをいう）、サンマ、スケトウダラ、ズワイガニ、スルメイカの7種類である。

TAC対象となる魚種の基準としては、採捕量が多く、経済的価値が高い魚種、資源状況が極めて悪く、緊急に保存・管理を行うべき魚種、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いるが、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。

また、国連海洋法条約によれば、MSYを実現することができる水準にまで資源量を維持、回復できるように、自国が入手できる最良の科学的証拠を考慮してTACを決定するとされている。

したがって、水産資源の維持・回復に資するため、現在のTAC対象魚種に次いで採捕・消費量が多く、国民生活上又は漁業上重要な魚種であるカタクチイワシ、ホッケ、ブリ、マダラを含め、今後とも科学的知見の集積に努めるとともに、資源の特性等を踏まえつつ、TAC対象魚種の追加については継続的に検討を行い、検討結果を公表すべきである。

### （イ）サバ類（マサバとゴマサバのことをいう）におけるTAC管理の見直し【平成21年中措置】

サバ類（マサバとゴマサバのことをいう）については、資源評価プロセスにおいて調査船や漁獲物調査等による科学的推計から、系統群ごとにマサバとゴマサバそれぞれの漁獲量がABCとともに公表されている。本来、マサバとゴマサバは別種であり生物学的特性が異なることから、それぞれ分けてTACを設定し、資源管理を行うべきであるが、小型魚について、種別に把握することは難しいほか、サイズを問わず種別の取扱いが行われていない市場が多い状況にある。

したがって、マサバとゴマサバについて、的確な資源管理措置の実施のため、今後、マサバとゴマサバの水揚量に係る入手可能なデータの活用について検討し、結論を得るべきである。

## オ T A C の厳守に向けたモニタリングの強化について

### 【問題意識】

現在、日韓・日中暫定（措置）水域内で採捕する韓・中漁業者に対しては、漁業主権法（平成 8 年法律第 76 号）の適用がなく、漁業協定に基づく十分な資源管理措置も講じられていない状態にある。このため、我が国漁業者のみに同法を適用することは著しく公平性を欠くとの理由により、T A C 対象魚種 7 種のうち、サンマとスケトウダラ以外の 5 種については、資源管理法に基づく採捕停止命令等の強制規定（法第 7 条から第 25 条まで）が適用除外となっている。

しかしながら、韓・中漁業者に対して実質的な漁獲量規制が課せられないために日韓・日中暫定（措置）水域内での資源管理が十分にできないとの理由でもって、韓・中漁業者の操業とは関係のない北部太平洋や北海道周辺などの海域に分布する T A C 対象魚種の系統群までを含め、我が国周辺水域全域における我が国漁業者に対する T A C 管理ができないとすることは、国連海洋法条約や水産基本法、資源管理法等での水産資源の保存及び管理に対する国の責任を果たしていないと理解されるだけでなく、水産資源の悪化を促進することが懸念され、このことは国民の利益にも合致しない。

当会議としては、資源管理の徹底に向け、資源管理法に基づく採捕停止命令等の強制規定の適用除外については、早期に廃止すべきであり、同時に、日韓・日中暫定（措置）水域内で十分な資源管理措置が講じられるよう、韓国及び中国に対する働きかけを強化すべきであると考えます。

これに関する「具体的施策」については、今回、残念ながら、合意を得ることはできなかったが、今後も関係省庁との合意を目指して調査・審議を進める所存である。

また、「具体的施策」として合意が得られたモニタリングの強化についても、漁獲量の早期把握に向けて、例えば、水揚げ後 3 日以内に漁獲報告書を提出させるなどの対応が必要である。そうでなければ、漁業者の漁獲が公平・公正であって、かつ透明性が確保された報告とはならず、T A C 管理が適切に行われないことが懸念される。漁獲報告書の収集は、公平性・透明性を確保するために、漁業者が構成員である漁業協同組合ではなく、資源管理に係る公的な独立機関が行うべきであると考えます。

## 【具体的施策】

### （ア）モニタリングの強化【平成 21 年中措置】

海外の漁業国では、漁船の位置や魚種、漁獲量などをリアルタイムに把握して管理する I T システムを利用するモニタリングを実施している事例があるが、我が国においても、サバ類やマイワシにおいて T A C 配分枠の超過が発生しており、モニタリングの重要性が高まっている状況にある。

したがって、我が国においても、I T を活用し、配分枠の消化が進んだ場合には、漁獲量を把握する頻度を上げるなど漁獲量の早期把握に努めるとともに、報告の正確性を検証するため、必要な場合には、現地の水揚げ状況等の調査を行うべきである。

併せて、水揚げ状況等の調査が行われた場合には、個人情報の守秘義務等に配慮しつつ、その調査結果を公表すべきである。

## カ 漁業管理制度の見直しについて

### 【問題意識】

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量に達した時点で漁獲を制限)個別漁獲割当(=IQ, individual quota)方式、譲渡可能IQ(=ITQ, individual transferable quota)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を設定して、その管理方式としてオリンピック方式を基本として漁業管理を行っているが、オリンピック方式による漁業管理では、漁業者間の漁獲競争や設備投資を激化させる傾向が強くなるというデメリットが指摘されている。

このため、「規制改革推進のための3か年計画(改定)」において、「IQ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、IQ方式の導入を検討し、一定の結論を得る。併せて、ITQ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。【平成20年中措置】」とされた。

これを受けて、水産庁では、平成20年4月に「TAC制度等の検討に係る有識者懇談会」を立ち上げ、IQ方式の導入対象魚種の拡大検討やITQ方式の調査等を行っており、20年中に取りまとめを行うこととしている。

我が国の漁業の経営環境は、燃油高騰などにより非常に悪化しており、また、経営継続が困難な漁業者も増加している。政府においては、燃油代を直接補てんするなどの緊急対策を講じているが、一時的な効果はあっても、抜本的な経営体質の改善には結びつかない。

当会議としては、漁業経営を安定化させると同時に水産資源を回復させる唯一の術は、ITQ方式の導入以外にないと考え。それは、ITQを導入して、漁獲枠に財産権担保となる性格を持たせることにより、漁業の生産性を向上させるだけでなく、漁業経営も活性化させ、飛躍的な資源回復を実現した海外の事例を見ると明らかである。

漁業の経営環境が悪化している今こそ、ITQ方式の導入に向けて、漁業管理制度を抜本的に見直す時期にほかならないと考える。

## 【具体的施策】

### （ア）I Q方式の活用【平成 21 年中措置】

我が国における資源の保存・管理は、漁業法（昭和 24 年法律第 267 号）等に基づくインプット・テクニカルコントロールとともに、T A C 制度においても、国や都道府県の計画に基づき、漁業種類ごと・地域ごとに漁獲可能量を分割して配分するとともに、期間割・区域割等を活用した漁業者団体による自主管理が実施されるなど、基本的にI Q方式によらない形で管理が行われている。

一方、現在、I Q方式は日本海ベニズワイガニ漁業、遠洋かつお・まぐろ漁業におけるミナミマグロにおいて実施されており、同方式については、より厳格な漁獲量管理と、操業の経済性や市場への影響等の考慮が必要である一方で、適切な管理が可能であること、関係漁業者の参加の意志表示があることなどが制度を実行するに当たり重要となっている。

したがって、これらを踏まえ、厳格な漁獲量管理が必要な資源や時期に実施するなど、漁業実態に応じたI Q方式の活用について具体的な問題を検討し、その結果を公表すべきである。

### （イ）I T Q方式の検討【平成 21 年中措置】

現在、既にI Q方式を実施しているのは、日本海ベニズワイガニ漁業や遠洋かつお・まぐろ漁業におけるミナミマグロであるが、これらについて、同一漁業種類内での割当量の移動を認めることが妥当か否か、妥当であるとすればどのような方法があるのか、関係漁業者の了解が得られるのかなどについて検討し、結論を得るべきである。

また、引き続き、諸外国における導入事例等について調査、研究、分析を行い、最終報告をすべきである。

## キ 漁業権漁業の在り方の見直しについて

### 【問題意識】

漁業就業者数は、戦後 100 万人以上であったのが現在 20 万人と、戦後の約 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、深刻な後継者不足に直面している。このまま減少・高齢化が続くと、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。

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、漁業権により参入の制限や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る。

具体的には、現在、定置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必要であり、これらの免許の優先順位は大きく分けて、漁業者・漁協等、漁業生産組合等、普通の個人・法人、となっている。そのため、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。

また、漁業権には免許期間があり、定置漁業権、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が、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の意味する。実際に、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となることも多く、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、特定区画漁業権は、組合管理漁業権と言われており、基本的に、漁協が漁業権を管理しているが、これにより、実質的に、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ため、資本力のある大企業がこれらの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。

なお、当会議としては、以下の具体的施策についての調査結果の公表がなされた段階で、漁業の実態に即しているかだけでなく、優先順位、免許期間、組合管理漁業権、海区漁業調整委員会の関与の在り方及び改善の方向性等につ

いて、多様な角度から検討する必要があると考えており、その改善に向けて、引き続き精力的に働きかけて行く所存である。

## 【具体的施策】

### (ア) 漁業権漁業における優先順位に関する実態調査の実施【平成 21 年中措置】

漁業権の免許について優先順位が設けられていることが、参入を阻害しているとの見方が存在することから、「規制改革推進のための 3 か年計画（改定）」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る。【平成 20 年度調査開始】、更に、その実態調査について、平成 21 年度に実態調査結果を公表する。【平成 21 年度第一四半期中措置】」とされている。

このことを受けて、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しているところであるが、この調査を進め、その結果を公表すべきである。

## ク 許可漁業の在り方の見直しについて

### 【問題意識】

漁船漁業における許可隻数の決定は、大臣許可漁業については水産政策審議会の意見を聴取し許可総隻数を公示、知事許可漁業については海区漁業調整委員会の意見を聴取し許可の最大限度隻数を公示している。

また、許可漁業においては、対象資源の変動や漁業調整上の状況変化及び政府間の取決めに対応する必要があることから、許可の有効期間が5年と定められている。

ただし、漁業法第58条の2第3項において、「許可等をしなければならない船舶の隻数が公示した隻数を超える場合、現に当該指定漁業の許可を受けている者が、その指定漁業の許可有効期間の満了日の到来のため、その許可等に係る船舶と同一の船舶についてした申請があるときは、他の申請に優先して許可等をしなければならない」と定められており、実績者の地位の安定に配慮した措置が講じられている。

しかしながら、現在の許可漁業は、低コスト・高生産性型への転換に向けて多額の投資が必要な時期を迎えている。このため、一律的な許可期間が定められていることは、投資の回収期間が限定されることにもなり、漁業経営の自由が阻害されているとも言える。たとえ同項の規定により、実績者には地位の安定が配慮されたとしても、実際の許可においては、確実に許可が継続されるとは言い切れない。

当会議としては、許可漁業の許可の有効期間については、経営意欲の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きであると考えており、今回、残念ながら、「具体的施策」について合意を得ることはできなかったが、今後も関係省庁との合意を目指して調査・審議を進める所存である。

## ケ 漁業情報のオープン化について

### 【問題意識】

漁業情報については、「規制改革推進のための3か年計画（改定）」において、「新規参入や効率的な生産体制への移行を促進するため、養殖業について、誰でもアクセスが可能な利用に関するデータベースを構築し、漁業権の行使状況のオープン化を図る。さらに、定置漁業についても、インターネット等を活用したオープン化を図る。【平成20年中措置】」とされ漁業権の行使状況のオープン化を図ることが措置された。また、「新規参入や効率的な生産体制への移行を促進するため、個人情報保護に配慮しながら、大臣許可漁業、知事許可漁業について、インターネット等を活用した許可船舶の使用権の行使状況のオープン化を図る。【平成20年中措置】」とされ、許可漁業の使用権の行使状況のオープン化を図ることも措置されている。

水産庁は、漁業情報のオープン化を期待する水産業関係者や新規参入に意欲のある者に応えるべく、それを円滑に実施するための取組を強化する必要がある。

（参考）定置漁業に関する情報のオープン化事例

福井県ホームページ

〔トップページ>ふくい海のルール&マナー>県内エリア別情報〕

兵庫県ホームページ

〔ホーム>暮らし・環境>観光・レジャー>スポーツ・レジャー >兵庫の海釣り〕

## 【具体的施策】

### （ア）養殖業に関する情報の確実なオープン化に向けた取組強化【平成 20 年度措置】

養殖業に関する情報のオープン化について、「規制改革推進のための3か年計画（改定）」において「新規参入や効率的な生産体制への移行を促進するため、養殖業について、誰でもアクセスが可能な利用に関するデータベースを構築し、漁業権の行使状況のオープン化を図る。【平成 20 年中措置】」とされている。

したがって、これを更に有効なものとするべく、利用に関する行使状況のみならず、養殖漁場の年間の水温変化、潮流、波浪など実際に養殖漁場としての適性を判断するための基礎的情報を含めてデータベース化し、誰でも利用できるように確実にオープン化し、国民へ周知すべきである。

### （イ）定置漁業に関する情報のオープン化に向けた取組強化【平成 20 年度措置】

定置漁業に関する情報のオープン化について、水産庁は「都道府県知事に対して、漁場の位置等を記した図をインターネットで公開するなどの情報のオープン化について検討することが望ましいとの技術的助言を行ったところ」である。

兵庫県や福井県では、既に漁場の位置をホームページで公表するなどしており、このような取組が拡大すれば、更なる利便性の向上が期待される。

したがって、水産庁においても、国民への周知のための取組を行うべきである。

### （ウ）許可漁業に関する情報のオープン化に向けた取組強化【平成 20 年度措置】

許可漁業について、水産庁は、大臣許可漁業の許可情報はオープン化の準備を進めているものの、知事許可漁業については、「大臣許可漁業の準備状況等についての情報を知事に提供していく予定である」として、準備状況の情報提供に止まっている。

したがって、許可漁業に関する情報のオープン化が更に促進されるよう、水産庁においても国民への周知などのための取組を行うべきである。

## コ 経営対策・担い手対策の見直しについて

### 【問題意識】

漁業政策においては、漁業者や漁業経営に対する支援策として、経営対策や担い手対策が実施されているが、それらの支援は計画さえ提出すれば得られるものが多く、その政策目的が実際にどの程度達成されているかの検証も不十分であり、ともすれば、政策目的を到底達し得ない経営状況にある者に対しても支援がなされていることも多い。

また、それらの経営対策や担い手対策の対象要件として、地域で実施される取組への参加や業界団体との協力を要件に課していることもある。

しかしながら、それらの要件は、これまでにない付加価値の提供や新たなビジネスモデルにより差別化を図ろうとする漁業経営者を、排除する要件にもなりかねない。

今後の水産業に必要な人材は、新たな市場や顧客を自ら獲得し、利益の出る販売数量を確保するなど、自立した経営を目指す者であることは言うまでもない。それらを支援せず従来のように保護的な対策を講じていては、逆に漁業経営の弱体化を招くことにもなりかねない。

さらに、経営対策や担い手対策の原資が国民の税金によるものであることを忘れてはいけない。国民負担である以上、効率化は不可欠であり、これらの対策やそれに伴う補助は、自立の可能性を高めるインセンティブの導入はもちろんであるが、対策に掲げた目的が達成させたか否か、達成されない場合はその理由の検証を徹底していかなければならない。

今後の経営対策や担い手対策においては、漁業者や業界団体に理解が得られるかだけでなく、国民に理解が得られるかどうかの視点を重視して行うことが求められている。

## 【具体的施策】

### (ア) 経営対策・担い手対策全般の見直し【平成 21 年度措置】

#### a 政策目的の達成等の把握に向けた検証の徹底

漁業経営については、経営体質の弱体化が問題視されて久しく、その強化が不可欠であることは言うまでもない。

そのため、様々な経営対策や担い手対策が講じられており、その目的も個々に異なるものであろうが、個々の対策の目的の達成により、長年の課題である収益性の改善に寄与していくことが重要である。

先般、政府においては、燃油等の高騰による経営環境の悪化を理由に、省燃油操業実証事業などの緊急対策が講じられた。漁業は、台風災害・異常気象など自然災害リスクに大きく影響されるものであり、災害の程度によっては緊急的な支援の必要性が高いことも理解できる。また燃油等の高騰など経営環境の悪化を理由に、緊急的な支援を講じることも必要であろう。ただし、緊急時に特別な支援を講じなくても耐え得る産業力の確保が重要となる。

したがって、現在講じている経営対策・担い手対策、また、今後講じる経営対策・担い手対策については、その政策目的が達成されているかのみならず、漁業経営の収益性の向上にどれほど寄与しているかについて検証できるよう手法を検討し、結論を得るべきである。

#### b 漁業経営の計画的な改善と担い手への施策の集中

水産物の安定供給を確保し、地域の経済社会の維持・発展や水産業・漁村の多面的機能の十分な発揮を図るためには、安定的な収益を確保しつつ継続的に漁業活動を担い得る漁業経営を育成することが必要である。

経営対策・担い手対策においては、経営計画や事業計画の提出を求めているが、このような計画の策定に当たっても、支援対象となる漁業経営が、短期的な収益性の向上だけでなく、将来にわたってその収益を安定させるとともに、競争力も備え継続的に漁業活動を担い得る効率的かつ安定的な経営体となることを目指した計画を策定させ、抜本的な経営改善が図られるようにすることが重要である。

したがって、我が国漁業の生産構造の脆弱化に対応し、競争力のある経営体を育成・確保するとともに、活力ある水産業の生産構造を確立する観点から、計画を着実に進めるよう取組を強化するべきである。

併せて、経営の効率化に向けたインセンティブが働くような支援策を講じ

ることによって、意欲の高い漁業経営体への施策を集中するべきである。

#### **(イ) 漁業経営の再生に向けた取組強化【平成 21 年度措置】**

現在、債務超過に陥り、累積損失を抱え、経営環境の悪化も相まって、経営破綻が懸念される漁業者も少なくない。

このため、現在、経営対策や担い手対策として講じられているものの、抜本的な経営再生策の実施を伴わない支援事業の効果は限定的であると考える。

したがって、支援を講じる場合にはその効果が限定的とならないように、地域や業種ごとの環境にも配慮して、減船や休漁、雇用支援などを具体的に促進するとともに、地域や業種単位での法人化や経営の統合化を進めるなど、早急に漁業経営の再生への取組を強化すべきである。

併せて、地域や業種単位での法人化や経営の統合化を進める際には、独自に経営体質の強化を目指す漁業経営者がいる場合に、それを阻害することのないような措置を講じるべきである。

#### **(ウ) 漁業経営の多様化に向けた支援の充実【平成 21 年度措置】**

現在、養殖業に対して、水産資源の安定供給に向けた役割が期待されている。

養殖業は、漁獲漁業に比して計画的な経営が可能であるため、漁業経営の安定化や多様化に向けて有効な手段となるが、一方では、従来の漁獲漁業とは異なる技術開発や設備投資が必要となり、また養殖特有のリスク（魚病、赤潮、台風等）への対応も求められることとなる。

したがって、新たな養殖技術の確立や有効なリスク対策を図るため、産学官連携を活用するなど、支援事業の充実化を図るべきである。

## サ 漁業金融の円滑化について

### 【問題意識】

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、漁業経営は、経営として利益を追求することと、資源管理のために収入の基となる漁獲をコントロールすることといった、相反する経営課題を同時に求められるものであるとともに、主に漁船を担保にするなど特有のリスクが存在しており、そのリスク評価が困難であると言われている。

このため、今後の漁業経営に必要な資金需要について、運転資金等の資金需要の確保を容易にするべく、制度融資等の充実など、水産業金融の円滑化が必要であると考える。

## 【具体的施策】

### （ア）制度融資への一般融資機関の参入促進【平成 21 年度措置】

漁業金融においては、銀行等の一般金融機関の参入を促進させる環境を整備し、競争を有効に機能させることにより、漁業経営者の資金調達の円滑化等を促すことが重要である。

このうち、漁業近代化資金については、銀行等の一般金融機関の利用が困難な漁業者に対する金融の円滑化を図るために、法制定当時から、漁協、信漁連、農林中央金庫を融資機関としているが、これまでは漁業者からの融資機関の拡大について要望がなされたことはない。

したがって、漁業経営体に対する円滑な融資を促進する観点から、漁業近代化資金については、借り手側である漁業者を始めとする関係者のニーズや一般金融機関の参入の意向について把握し、その内容を公表するなどの必要な措置を講じるべきである。

## シ 漁業権の保護に係る解釈の明確化について

### 【問題意識】

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、一定の水面において特定の漁業を営む権利であり、その権利は漁業において物権とみなされ、妨害排除請求権等が認められていると解されている。漁業権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、「漁場はすべて漁業権者のもの」と誤って解釈されている場合があり、漁業権の侵害について、しばしば、係争が生じている状況にある。

水産庁は、「漁業権の侵害やその賠償請求については、民法あるいは国家賠償法（昭和22年法律第125号）に基づき、当事者間又は裁判所で決められるものであり、行政が直接指導するものではない」との見解を示しているが、そもそも、係争の原因が漁業者における漁業権についての解釈が誤っていることにあるならば、早期に正す必要がある。

漁業権の侵害やその賠償請求についての争いは、訴訟に至る事例は稀であり、そのほとんどは当事者間の示談で決められているのが実態である。ともすれば、漁業者の誤った解釈により、不当な損害請求や、不当な扱いをされている可能性も否めない。漁業者においては、漁業権についての正しい理解が必要であると考える。

## 【具体的施策】

### （ア）漁業権の保護に係る解釈の周知徹底【平成 21 年中措置】

漁業権については、その保護の解釈が漁業者において、誤って解釈され、海面からの取水に関するトラブルや遊漁者・ダイバーと漁業者とのトラブルが多く生じているとの見方が存在している。

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止まらず、広く国民に周知徹底すべきである。

## ス 漁船検査の見直しについて

### 【問題意識】

漁船の検査については、船舶安全法（昭和8年法律第11号）等において、定期検査及び中間検査を行うこととされているが、漁業経営者より、近年の資源状態の悪化や国際規制の強化、燃油高騰によって操業もままならない状況の中、漁船の検査コストについても負担感があるとの指摘がある。

我が国の漁船漁業を取り巻く環境は、国際競争力を失い衰退の一途に歯止めがかからない状況にあり、競争力の強化が必要であることは言うまでもない。この競争力の強化とは、他の産業と同じく、生産性の向上にほかならず、生産コストの削減という観点から、漁船検査についても、見直しが必要であると考えらる。

## 【具体的施策】

### （ア）漁船の安全検査の見直し【平成 21 年度措置】

漁船の検査については、船舶安全法等において、定期検査及び中間検査を行うこととされている。

これについて、国土交通省は、平成 20 年 1 月に、極めて厳しい状況にある水産経営のコスト負担が軽減できるよう試験的ではあるが、安全担保等の条件付きで、一部の漁船を対象に中間検査でのエンジンなど機関解放を省略できる漁船の機関検査合理化制度を実施した。

しかしながら、今回の措置ではマグロはえなわ漁船や大型のまき網漁船は適用条件から対象外とされたことから、漁業経営者より各漁業種類の操業実態に合わせた適用船舶の条件や検査の実施方法を見直し、対象漁船の拡大を求める指摘がなされている。

したがって、当該漁船機関検査合理化制度の運用状況や安全面の検証を行った上で同制度の適用対象等を見直しを検討していくこととし、当該年度中に行われた検討状況について、関係業界に周知すべきである。

## セ 漁協経営の透明化・健全化について

### 【問題意識】

真に組合員に選択される漁協となるためには、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。

漁協の経営内容を見ると、収支は全体として黒字となっているものの、その内訳は、信用事業、購買事業等の本業による収益は4分の3の漁協で赤字となっており、これを事業外収入で賄い、全体として黒字にしているのが漁協の経営実態である。しかも、赤字補填の収益源である事業外収入は、受取利息、出資配当金の受入額、その他の項目である。受取利息や出資配当金の受入額では赤字補填を賄うことは困難であると考えられるが、その実態について明確な情報は開示されていない。一般企業において、本業による赤字が恒常化している場合、事業構造に問題があり、その多くが手元現金の減少にしたがって破産へ向かうこととなる。

また、銀行等の金融機関は他業へ従事することを禁止されている。銀行に固有業務、付随業務以外の経済事業を営むことを許せば、銀行の固有業務等がその影響を受けて顧客に対するサービス水準の低下を招き、ひいては、預金者等の資産や取引者の安全を害する事態が予想されることがその主たる理由である。

漁協は、銀行等と異なり、信用事業以外に経済事業など様々な事業を行うことが認められている。しかし、銀行等と全く同様に、経済事業を兼ねて行うことが貯金者の安全を脅かしてはならない。そのため、漁協の経営情報は、銀行等の金融機関との比較可能性を担保する様式に沿って提供される必要がある。

なお、漁協の監査は、今もなお他産業に類を見ない系統機関システムによって行われているため、組合員や貯金者の利益を最大化しているとは言い難い。事故米問題への対応などにおいて、業界志向の弊害が現れたと指摘されている農林水産省は、今こそ、消費者及び国民の視点に立った監査システムの抜本的な改革を行う必要があると考える。

## 【具体的施策】

### (ア) 漁協の経営改革の促進

#### a 組合員資格審査の厳正化【平成 22 年度措置】

水産業協同組合法（昭和 23 年法律第 242 号）では、漁協は正組合員が 20 人未満になると解散することとなっている。また、正組合員資格は、組合の地区内に住所を有し、かつ、漁業を営み又はこれに従事する日数が 1 年を通じて 90 日から 120 日までの間で定款で定める日数を超える漁民、とされている。

しかしながら、組合員の中には従事日数を満たしていない者がみられ、本来であれば解散すべき漁協が存続しているとの指摘があったことから、「規制改革推進のための 3 か年計画（改定）」において、「改めてすべての漁協について組合員資格の検証を行う。【平成 20 年中措置】」とされ、組合員資格の検証を求める措置が講じられた。

これを受けて水産庁において、組合員資格の適正な審査が行われるよう、平成 20 年 4 月 1 日付で漁協の模範定款例を改正し、組合員資格審査規程例を制定したところである。さらに、当該組合員資格審査規程例に基づき、組合員資格審査委員会を設け、適正な組合員資格審査が行われるよう都道府県を通じ、指導が行われたところである。

今後、水産庁においては必要に応じて、組合員資格審査委員会の実施状況を把握し、適正な資格審査が行われていない漁協については、その改善のために必要な措置を講ずるべきである。

#### b 経営改革の透明化【平成 21 年度措置】

漁協の経営改革については、「規制改革推進のための 3 か年計画（改定）」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、その成果を所管行政庁が責任を持ってフォローアップする。【平成 20 年中措置】」とされた。

これを受け、水産庁では、漁協経営の改善の方向やそのための工程表を水産基本計画において公表しており、経営改革が必要な漁協については、引き続き、全漁連等の漁協系統機関や都道府県と協力して、経営改善計画の策定及びその進捗管理を行うこととしている。

しかしながら、現在、業界団体や都道府県が中心となって進めている漁協改革計画においては、合併などの組織再編を進めるだけでなく、欠損金の解

消に向けた策を講じることとしており、その原資の中には国民負担を伴うものもある。

したがって、漁協の経営改善計画及びその進捗状況について、組合員や組合の債権者に対して、定期的な提供を促すよう措置するべきである。

#### **(イ) 不公正取引の未然防止【平成 21 年度措置】**

漁協の購買事業、販売事業等に対して、関係法令上問題となり得る不公正な取引・流通を未然に防止するため、水産庁において必要な指導等の措置を講じるべきである。

#### **(ウ) 信用事業を行う漁協における情報開示の強化及び信用事業を対象とした金融庁検査の実施【平成 21 年中措置】**

一般的に金融機関は金融事業以外の事業を行うことが禁止されているが、漁協は経済事業、共済事業だけでなく、貯金を受け入れ、それを原資に貸出等の運用を行う信用事業も行うことが認められている。

また、漁協は、一定の制限の下に、組合員以外の者との取引である員外取引が認められており、漁協の利用者においては、金融サービスのみを利用する者も存在している。

しかしながら、漁協の経営情報は、損益情報は別として、資産等の情報について、事業別の情報として開示されていないものがある。

したがって、貯金者保護の観点から、信用事業を行う漁協については、各事業別の情報開示を一層促進するなど、信用事業の健全化に向けた更なる措置を講じる必要があると考える。

##### **a 事業別の情報開示の徹底**

現在、漁協に関する経営情報については、組合の経営の透明性を確保するため、情報開示の充実に努めているとされているが、損益計算書に関して事業別（部門別）の損益情報が総会に報告されており、貸借対照表についても事業に直接関わる資産・負債が区分されているが、固定資産等が共通の資産として計上されており区分されていない。

また、組合員が漁協の事業全般・経営全般に関する情報を適切に判断するためには、事業別の損益だけでなく財産状況の一層の開示が求められている。

したがって、信用事業を行う漁協については、事業別の資産の状況の開示を一層進めるとともに、情報開示の取組が各漁協において定着していくよう周知・徹底すべきである。

## b 貯金者保護に向けた情報開示の充実

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、双方共に、リスク・アセット（総資産のうち、リスクが顕在化した場合に減価する可能性がある資産）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。

漁協の信用事業の健全性を判断する指標としては、漁協は銀行等と異なり経済事業等他の事業を営むことができ、組合員からの出資が事業別に区分されているものではないこと、また、信用事業における損失の最終的な支払原資としては漁協の自己資本全体が供せられることになることなどから、漁協について自己資本比率を計算する場合は、信用事業だけでなく、組合が有するすべての自己資本とリスクを対比して算出することとされている。

したがって、貯金者においては、銀行等と同様に信用事業のみを対象とした自己資本比率が算出されていると誤解している場合もあると考えられることから、当該算出方法で自己資本比率を計算していることについて、自主的な情報提供を促すべきである。

## c 金融庁検査の実施

現在、信用事業を行う漁協に対する行政庁の検査・監督については、水産業協同組合法に基づき、法定受託事務として、所管行政庁である都道府県知事が実施しているが、金融機能の安定や預貯金者保護等を所管する金融庁の検査は実施されていない。

これについては、現行法においても、都道府県知事から内閣総理大臣（金融庁長官）に対して要請があり、内閣総理大臣（金融庁長官）が必要と認める場合には金融庁が検査を実施することは可能とされているが、過去に、都道府県知事から金融庁に対し、漁協に対する検査の実施を要請した事例はない。

したがって、都道府県知事が金融庁検査を要請する枠組みについて、農林水産省と金融庁が連携して、当該枠組みを機能させその実効性を高める運用面の方策について検討し、結論を得るべきである。

### **(エ) 員外利用規制の徹底【平成 21 年度措置】**

漁協は、その組合員のために直接の奉仕をすることを目的とする団体であることから、その事業の利用は本来組合員に限られるべきであるが、地域の漁村における経済機関の一つとして組合員以外の者であっても組合の事業を利用することが実際問題として必要な場合も考えられることから、本来の漁協の目的及び性格に反しない一定の範囲において員外利用を認めることができるとされている。

漁協については、今後経営改革が求められる中において、組合員以外との取引も活用しながら、ブランド化や差別化により付加価値を高める活動も重要になる。

漁協の販売事業の員外利用については、資源条件の悪化等に起因する水揚げの低迷等に対処するための水産物をその場で直接売買する施設（例えば、直売所やシーフードレストランなど）で組合員の漁獲物をより付加価値をつけて販売することを目的として、当該施設における季節的な品揃え等多様な消費者ニーズに適切に応じていけるよう、員外利用の分量制限が組合員の利用分量の2倍までとされている。しかしながら、水産物以外の特産品が地域のニーズを吸収することは否定しないが、員外利用を促進するものではない。

したがって、販売事業の員外利用分量について、当該員外利用制限の趣旨に添った運用が図られるよう指導等を徹底すべきである。

### **(オ) 会計処理の適正化【平成 21 年度措置】**

漁協の会計処理については、組合員である漁業者より不明確であるとの指摘がある。

例えば、指導事業賦課金については、多くの漁協において収益環境が厳しい中、漁協経営の継続のために、定款に基づき、総会又は総代会の議を経て、組合員から指導事業に要する経費の負担分として、指導事業賦課金を徴収しており、これを指導事業の収益として計上している。

しかしながら、漁協の指導事業は、教育情報指導、生活改善指導、遭難対策（遭難救助、漁海況情報の提供等）、密漁防止対策など広範囲に及ぶものとなっている。

したがって、これらの事業に要する経費として指導事業賦課金の徴収が行われているところであるが、組合員の負担する賦課金が、どのような指導事業に使用されているか、より一層明確にし、賦課金徴収の適正化を図るよう必要な措置を講ずるべきである。

併せて、事業赤字を事業外収益により賄っている漁協が多いが、当該事業外収益の中で雑収益が大きく、その雑収益の内容が明確となっていないことから、組合員に漁協の経営改善の必要性の自覚を促すためにも、その雑収益の内容については、例えば、重要性の観点から額の大きいものについて雑収益の科目を細分し、適切な名称を付して記載するなど、より一層細分化して明確にするよう、必要な措置を講じるべきである。

#### **(カ) 公認会計士を活用した連合会の監査及び連合会の指導の充実・強化【平成 21 年度措置】**

漁協に対する指導及び監査は、全国漁業協同組合連合会（以下「全漁連」という。）が指導と監査を一体的に行っている。

現在、4分の3の漁協において事業収支が赤字であり、それを事業外収益で補っている構図となっているが、このような状態は適切な事業運営とは言えないものである。そのため漁協系統の全国団体である全漁連の指導力が十分に発揮できる体制の構築が求められている。

しかしながら、全漁連の指導力の強化は、一方では、漁協の意思決定に関与する機会が増加することから、監査における第三者性や独立性の確保に留意しなければならない。

水産庁は、全漁連による指導及び監査の実施について、「全漁連による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」との見解を示しているが、大部分の漁協で、事業収支の赤字が恒常化しており、これら赤字体質の改善が図られていないことから、全漁連による指導が十分にその機能を発揮しているとは言えないことは、明らかである。

一方、漁協の監査については、その経営改善の着実な進捗を図るためにも、適切な監査の実施が必要であり、その検証結果を踏まえ、これに応じた指導が行われる必要がある。

したがって、漁協における今後の指導及び監査について、漁協の経営改善のための指導体制や、公認会計士の活用など第三者性と独立性を踏まえた監査体制の充実・強化を図るべきである。

#### **(キ) 常勤理事の兼職・兼業の適正化【平成 21 年度措置】**

漁協の常勤理事については、水産業協同組合法第 47 条の規定に基づき「組合の行う事業と実質的に競争関係にある事業」を営む者は就任できないほか、信用事業を実施する場合には、同法第 34 条の 5 の規定に基づき「他の組合若しくは法人の常務に従事し、又は事業を営んではならない」とこととなっている。

一方、信用事業実施漁協については、業務の健全かつ適切な運営を妨げるおそれがない場合に行政庁の認可を受けた場合には、兼職・兼業が認められることとなっている。

他方、漁協の理事は、委任の規定に従い、善良な管理者として注意をもってその職務を遂行する義務があるとともに、組合のため忠実に職務を遂行しなければならないこととされている。

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、合併等を主導するなど、常勤理事においては、特に経営責任もより高まることとなる。

したがって、漁協の常勤理事に対する兼職・兼業の認可等に当たっては、その責任ある業務執行体制を確保し、常勤理事の職務専念等の確保が図られるよう必要な指導等の措置を講ずるべきである。

## 農林水産業共通分野

### ア 独禁法適用除外について

#### 【問題意識】

独占禁止法第 22 条においては、農協、森林組合、漁協及びその連合会について、「単独では有効な競争単位ないし取引単位として大企業に伍して経済活動を行うことが困難な企業規模の小さい事業者が、相互扶助を目的とする協同組織を組織することにより、公正かつ自由な競争の促進の主体となり得る」との観点から、同法の適用除外としている。

他方、戦後直後の小規模の農林漁業者しか存在していなかった時代と比べ、農林水産業を取り巻く環境は大きく変化している。

また、現在では、農協、漁協、森林組合の組合員となっている農林漁業者に対して、農林水産業政策でも共通して、個々の経営内容や経営体質の強化を求め、それにより産業としての活性化を図る方向にあり、農林水産業の担い手に対する考え方も変化しつつあることから、これらの組合の取引実態等について把握する必要があると考える。

特に、漁業においては、例えば、資本力のある大企業が漁業権を得るために、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ある。

## 【具体的施策】

### （ア）漁協の取引実態等の把握【平成21年度措置】

漁協について所要の調査を行い、取引実態等の把握を開始すべきである。

## イ 農林水産業金融の円滑化

### 【問題意識】

昨今、消費者と生産現場を直接結び付けるべく、個人やマーケットに直接販路を見出す農業経営者が増加している。今後の農業の活性化のためには、このように、生産に止まらず集荷・加工・営業・販売まで行う多角化した農業経営者の増加が不可欠である。

一方、如何に優れた農業技術を保有していても、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、また、農協以外の金融機関からの資金調達が困難な事例も見られる。

このため、「規制改革推進のための3か年計画」において、「現在、(中小企業)信用保険の対象となる農業関連事業者は、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、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る。【平成19年度検討、平成20年度結論】」とされた結果、「中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律」案が第169回通常国会に提出され、可決・成立した(平成20年法律第38号)。通称、「農商工等連携促進法」である。この法律の制定により、農林漁業者と中小企業者の連携が進み、農産物を活用した新たなブランド商品などが多数開発されており、農業者と中小企業者双方が活力を取り戻し、地域経済の活性化が促されたのも事実である。

しかしながら、農商工連携はあくまで農林漁業者と中小企業者との連携を支援するものであり、農林漁業者自らが生産のみならず集荷・加工・営業・販売に取り組む農業経営は、支援の対象とはならない。農林水産業の活性化に向けては、自ら独力で生産から販売までを一気通貫で行なう農林漁業者への支援も不可欠であると考える。

なお、中小企業信用保険制度は経済産業省が所管し、農林水産業関連信用保証保険制度は、農林水産省が所管している。このため、農林漁業者は、農林水産業全般については関連信用保証保険制度を利用できるとともに、生産事業のみならず、集荷・加工・貯蔵、運搬、販売等の関連事業を行なっている場合には、当該事業に充てられる資金について、中小企業信用保険を利用できることとなるというメリットがある一方、事業によって利用する信用保証制度が異なるという煩雑さもある。

よって、現在のところは、保険利用者の利便性の向上を図るため、中小企業信

用保険制度と農林水産業関連信用保証保険制度の間の連携を強化することが重要であるが、農林水産業の経営多様化や農商工連携など、地域現場においては、農林漁業者と中小企業者の融合が進みつつあることを踏まえ、これらの活力、能力、創造力を発揮させるための円滑な資金導入の確保を容易にすべく、将来的には、これら保険制度の在り方を検討する必要があると考える。

## 【具体的施策】

### (ア) 中小企業信用保険の対象事業の明確化【平成 21 年中措置】

中小企業信用保険においては、農業、林業、漁業等が信用保険の対象となる事業ではないと整理されているが、これは、農業には農業のための農業信用保証保険制度が存在し、同じく、林業及び漁業にもそのための保証保険制度等が存在しているためとされている。

しかしながら、農業、林業、漁業を営む事業者であっても、製造・加工の設備を有し、生産物の加工事業を行なっている場合には、当該事業に充てられる資金については中小企業信用保険の対象となる。このため、農林漁業者や農業生産法人なども、資金ニーズによっては、中小企業信用保険の利用が可能であるにもかかわらず、これが、農林漁業者や信用保険を利用する金融機関に十分に周知されておらず、特に、農林漁業者においては、「農林水産業は中小企業信用保険の対象とならない」という誤解が生じている状況にある。

したがって、中小企業信用保険において、農林漁業者でも利用できる事業範囲を明確にするとともに、農林漁業者の理解が進むよう、生産活動以外の関連事業の定義及び具体例を示し、農林漁業者及び金融機関に周知すべきである。