令和元年度会計検査院委託業務報告書

アメリカ及びカナダにおける農林水産関連分野に対する会計検査等に関する調査研究

令和２年２月

三菱UFJリサーチ&コンサルティング
Mitsubishi UFJ Research and Consulting

はじめに

我が国の農林水産業の現場を取り巻く状況は、農林水産業の生産額の減少、農林水産業従事者の高齢化等厳しさを増している。この状況を踏まえ、政府は、強い農林水産業の構築等を目的として、平成 25 年 12 月に「農林水産業・地域の活力創造プラン」（農林水産業・地域の活力創造本部決定、平成 30 年 11 月までに 5 回の改訂）を決定し、農林水産物の付加価値向上、国内外の需要拡大等の農林水産業の競争力強化、収入保険制度の導入検討等の経営所得安定対策等に取り組んできた。

そして、我が国の環太平洋パートナーシップ（TPP）への参加等を受けて、政府は 27 年 11 月に「総合的な TPP 関連政策大綱」（TPP 等総合対策本部決定、平成 29 年 11 月「総合的な TPP 等関連政策大綱」に改訂）を決定し、農林水産業の関連分野については「強い農林水産業の構築」、「経営安定・安定供給のための備え」に係る措置の充実を図ること、また、食の安全・安心の分野においては、リスクコミュニケーション推進も含めた必要な措置の実施を行うことなどを定めている。

このような状況の中、会計検査院では、会計検査の基本方針において、重点を置いて検査を行う施策の分野の一つに農林水産業を挙げている。前記のような政府の取組について、日本とアメリカ、カナダの農林水産業は平均的経営規模の点で大きな差があるものの、農林水産関連政策では類似点も多く、アメリカ及びカナダの会計検査院や内部監査機関等における農林水産関連分野に対する会計検査等の実施状況について調査研究することは、今後の会計検査院の農林水産関連分野における検査手法及び検査領域の多様化に資すると考えられる。

したがって、アメリカ及びカナダの農林水産関連政策の状況を踏まえつつ、両国の会計検査院等の農林水産関連分野に対する検査等の状況について調査研究することとした。

本調査研究の成果が、今後の会計検査院における農林水産関連分野に対する会計検査の有効かつ効果的な実施のための一助となれば幸いである。

令和 2 年 2 月

三菱ＵＦＪリサーチ＆コンサルティング株式会社

＜目次＞

序章 調査研究の概要 **1**

１．調査研究の背景・目的 1
２．調査研究の対象 1
３．調査研究の方法 2
（1） 文献資料調査 2
（2） 海外現地調査（アメリカ・カナダ） 2

報告書の概要 **4**

略語集 **7**

【各国政府における農林水産政策等の概要】

第１章 アメリカにおける農林水産政策の概要 **9**

第１節 農林水産業の概況 9
第２節 農林水産政策の近年の動向 21
（1） 競争力等強化 21
（2） 経営安定対策 33
（3） 食の安全・安心 47
第３節 政府の歳出規模の変遷 54

第２章 カナダにおける農林水産政策の概要 **59**

第１節 農林水産業の概況 59
第２節 農林水産政策の変遷 66
（1） 競争力等強化 66
（2） 経営安定対策 90
（3） 食の安全・安心 98
第３節 政府の歳出規模の変遷 103

第３章 日本における農林水産政策の概要 **104**

第１節 農林水産業の概況 104
第２節 農林水産政策の変遷 111
（1） 競争力等強化 112
（2） 経営安定対策 120
（3） 食の安全・安心 136
第３節 政府の歳出規模の変遷 140

第４章 各国の農林水産政策のまとめ **143**

第１節　競争力等強化 143
（1）　農業 143
（2）　林業 144
（3）　水産業 144
第２節　経営安定対策 146
（1）　農業 146
（2）　林業 147
（3）　水産業 147
第３節　食の安全・安心 149

【各国の会計検査院等における農林水産関連分野に対する会計検査等】

第５章　アメリカ会計検査院等における農林水産関連分野に対する会計検査等 153

第１節　アメリカ会計検査院の概要 153
（1）　アメリカ会計検査院（GAO）の概要 153
（2）　GAO の検査体制 153
（3）　GAO の農林水産関連分野に対する検査 154
（4）　農林水産関連分野において GAO が注目している検査テーマ 160
第２節　農林水産関連分野に対する検査事例 161
（1）　事例１（GAO 検査報告リスト表 No.8）【2013 年】 161
（2）　事例２（GAO 検査報告リスト表 No.23）【2018 年】 174
（3）　事例３（GAO 検査報告リスト表 No.17）【2017 年】 178
（4）　事例４（GAO 検査報告リスト表 No.21）【2018 年】 187
（5）　事例５（GAO 検査報告リスト表 No.22）【2018 年】 196
第３節　農林水産政策関連省内の監察総監による監察事例 204

第６章　カナダ会計検査院等における農林水産関連分野に対する会計検査等 207

第１節　カナダ会計検査院の概要 207
（1）　カナダ会計検査院（OAG）の概要 207
（2）　OAG の検査体制 207
（3）　OAG の農林水産関連分野に対する検査 208
（4）　農林水産関連分野における今後の検査について 212
第２節　農林水産関連分野に対する検査事例 213
（1）　事例１（OAG 検査報告リスト表 No.2）【2011 年】 213
（2）　事例２（OAG 検査報告リスト表 No.6）【2013 年】 225
（3）　事例３（OAG 検査報告リスト表 No.7）【2016 年】 238
第３節　農林水産政策関連省内の監察総監による監察事例 249
（1）　省庁別監察レポート 249
（2）　監察レポート事例（天然資源省監察レポートリスト表 No.3【2016 年】 253
第４節　カナダの州会計検査院による農林水産関連分野に対する検査事例 262

（1）　オンタリオ州会計検査院の概要 262
（2）　オンタリオ州会計検査院における農林水産関連分野に対する検査 262
（3）　事例１（オンタリオ州会計検査院検査報告リスト表 No.2）【2017 年】 264

第７章　日本国会計検査院における農林水産関連分野に対する会計検査 282

第１節　会計検査院の概要 282
（1）　会計検査院の概要 282
（2）　会計検査院の検査体制 282
（3）　会計検査院の農林水産関連分野に対する検査 285
第２節　農林水産関連分野に対する検査事例 289
（1）　事例１（日本国会計検査院検査報告リスト表 No.10）【2014 年】 289
（2）　事例２（日本国会計検査院検査報告リスト表 No.11）【2015 年】 293
（3）　事例３（日本国会計検査院検査報告リスト表 No.14）【2016 年】 296

第８章　各国の農林水産関連分野に対する会計検査等のまとめ 299

第１節　競争力等強化についての検査報告等 299
（1）　アメリカ 299
（2）　カナダ 299
（3）　日本 300
第２節　経営安定対策についての検査報告等 301
（1）　アメリカ 301
（2）　カナダ 301
（3）　日本 302
第３節　食の安全・安心についての検査報告等 303
（1）　アメリカ 303
（2）　カナダ 303
（3）　日本 303
第４節　その他 305
（1）　林業 305
（2）　水産業 305
（3）　評価と検査・監査の連携 305
（4）　検査対象のサンプリング 306
（5）　今後注目すべき農林水産関連分野の検査について 306

【まとめ】

第９章　アメリカ・カナダの会計検査院等における農林水産関連分野に対する会計検査等からの示唆等 308

１　農林水産政策ごとの示唆及び留意点 308
（1）　競争力等強化政策における検査・監査 308
（2）　経営安定対策政策における検査・監査 308

（3）　食の安全・安心政策における検査・監査 309
2　検査サポート体制の充実 309
3　組織対組織の有識者ネットワークの構築 309
4　社会調査手法の適用 310
5　会計検査院と各省庁の監察総監室との連携 310

参考資料編 313

参考資料１　アメリカ会計検査院 GAO における農林水産関連分野に対する検査報告の概要 315
参考資料２　アメリカ農務省における監察レポートの概要 340
参考資料３　アメリカ海洋漁業局（商務省海洋大気庁）における監察レポートの概要 345
参考資料４　カナダ会計検査院 OAG における農林水産関連分野に対する検査報告の概要 348
参考資料５　カナダ農務農産食料省における監察レポートの概要 361
参考資料６　カナダ天然資源省における監察レポートの概要 366
参考資料７　カナダ水産海洋省における監察レポートの概要 369
参考資料８　オンタリオ州会計検査院における農林水産関連分野に対する検査報告の概要 372
参考資料９　日本国会計検査院における農林水産関連分野に対する検査報告の概要 374
参考資料 10　本報告書で取り上げたアメリカ及びカナダの検査報告等の一覧 379
参考資料 11　参考文献 385
参考資料 12　用語集 387

序章 調査研究の概要

１．調査研究の背景・目的

（1）調査研究の背景

近年の日本の農林水産業政策は、産業政策と地域生産を両輪とした成長戦略を特徴とする。平成 25 年に設置された「農林水産業・地域の活力創造本部」が取りまとめた「農林水産業・地域の活力創造プラン」はその後数度改訂され、輸出促進や 6 次産業化推進、担い手育成、水産政策改革などが盛り込まれている。活力創造プランの実現のため、様々な法改正が実施されている。また、我が国の環太平洋パートナーシップ（TPP）への参加等を受けて、政府は 27 年 11 月に「総合的な TPP 関連政策大綱」（TPP 等総合対策本部決定、平成 29 年 11 月「総合的な TPP 等関連政策大綱」に改訂）を決定し、農林水産業の関連分野については「強い農林水産業の構築」、「経営安定・安定供給のための備え」に係る措置の充実を図ること、「食の安全・安心」の分野においては、リスクコミニュケーション推進も含めた必要な措置の実施を行うことなどを定めている。

上記のような政府の取り組みについて、日本とアメリカ、カナダの農林水産業は平均的経営規模の点で大きな差があるものの、政策では類似点も多く、アメリカ及びカナダの会計検査院や内部監査機関等における農林水産関連分野に対する会計検査等の実施状況について調査研究することは、今後の農林水産関連分野における検査手法及び検査領域の多様化に資すると考えられる。

なお、会計検査院では、平成 24（2012）年度に『欧州における農林水産政策に対する会計検査に関する調査研究』を公表している。当時と比べて、日本では前記のとおり状況に変化が見られる。また、新たにアメリカ・カナダの農林水産関連分野の政策やそれに対する会計検査の事例を収集することは、今後の日本の農林水産関連分野に対する検査手法や検査領域の高度化・多様化にも資するものと考えられる。

（2）調査研究の目的

本業務は、アメリカ、カナダ、日本を調査対象とし、①調査対象国の農林水産関連分野における政策の特徴を把握する。特に、前記(1)の「総合的な TPP 関連政策大綱」で農林水産業の関連分野に必要な措置とされている「競争力等強化」、「経営安定対策」及び「食の安全・安心」の政策等に着眼して、各国の状況を調べる。次に、②調査対象国における農林水産関連分野に対する会計検査等の事例について整理・分析することにより、会計検査院の会計検査に有用な情報を提供することを目的としている。

２．調査研究の対象

本調査研究は、アメリカ、カナダ、日本において、各国政府の農林水産関連分野の政策がどのように推移してきたか、現在、重点的に進められている政策は何か、調査対象国の会計検査院は、どのような観点、手法により検査を実施しているのか又は実施しようとしているのかを主な調査対象とした。

調査対象国のうち、カナダについては、州政府・州会計検査院での取組も例に挙げている。

３．調査研究の方法

（1）文献資料調査

アメリカ、カナダ両国の省庁などの各機関のウェブサイトにおける公表資料を中心に、各種研究論文、レポートなどの先行研究を加え、農林水産関連の政策や制度の概要を把握した。

また、両国の会計検査院や、農林水産政策所管省庁の監察総監室が公表する検査報告、監査レポートを収集し、検査の傾向や概要を把握した。

本調査研究における三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング株式会社の体制は以下のとおりである。

大野　泰資　　経済政策部 上席主任研究員
馬場　康郎　　経済政策部 副主任研究員
秋山　卓哉　　環境・エネルギー部 副主任研究員
橋本　和子　　環境・エネルギー部 副主任研究員
立石　大二　　環境・エネルギー部 研究員

なお、学識者のアドバイザーとして、学習院女子大学国際文化交流学部の荘林幹太郎教授より調査内容や進め方についてご指導・ご助言を頂いた。

荘林幹太郎　　学習院女子大学国際文化交流学部　教授

本調査で紹介した農林水産関連分野に対する会計検査等の事例は次のとおりである

＜本調査で紹介した農林水産関連分野に対する会計検査等の事例＞

	アメリカ	カナダ	日本
機関	アメリカ会計検査院（GAO）・省庁監査部門	カナダ会計検査院（OAG）・省庁監査部門 州会計検査院	会計検査院
紹介事例	42 事例	34 事例	15 事例
うち、概要作成分	30 事例	25 事例	7 事例
うち、詳細紹介分	5 事例	5 事例	3 事例

※日本については、概要作成 7 事例とは別に、詳細紹介分として 3 事例を取り上げた。

なお、本調査研究の過程で分析に用いた文献資料等については、巻末に一覧整理している。

（2）海外現地調査（アメリカ・カナダ）

アメリカ、カナダにおいて、会計検査院、農林水産関連分野所管省庁の監察部門、農業団

体、農業系シンクタンクの研究者等に対して、対面式のインタビュー調査を実施した。インタビューでは、アメリカ、カナダの農林水産政策における競争力等強化、経営安定対策、食の安全・安心に対する取組についての評価や課題、及びそれらに対する会計検査・監査の体制や視点、手法等についての情報収集を行った。

【日　程】　令和元年 11 月 18 日（月）～11 月 22 日（金）

【調査者】　会計検査院事務総長官房調査課（研究担当）

副長　山本　重人

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社　経済政策部

上席主任研究員　大野　泰資

副主任研究員　馬場　康郎

月日	時間	対象機関	面談者
11/18（月）	13:30 ~16:00	American Farm Bureau Federation（アメリカ農業団体連盟）	Mr. Ronald Karney / Director Congressional Relations Mr. Paul Schlegel / Vice President Public Affairs
11/19（火）	9:45 ~12:00	Government Accountability Office（アメリカ会計検査院）	Mr. Steve D. Morris / Director, Natural Resources and Environment Ms. Anne K. Johnson / Assistant Director, Natural Resources and Environment 他 1 名
11/20（水）	11:00 ~12:40	International Food Policy Research Institute（国際食糧政策研究所）	Dr. Joseph Glauber / Senior Research Fellow Dr. Futoshi Yamauchi / Senior Research Fellow
11/21（木）	9:00 ~11:45	Office of Auditor General of Canada（カナダ会計検査院）	Ms. Nadine Cormier Mr. David Nosmand Ms. Dawn Campbel Ms. Tammy Heager Ms. Heathen Miller
	13:15~ 14:45	Natural Resources Canada（カナダ天然資源省）	Mr. Michel Gould / Senior Director, Audit Operations, Audit Branch Mr. David Ash / Director, Strategic coordination, Policy and Planning 他 3 名
	15:30 ~16:30	Agriculture and Agri-Food Canada（カナダ農務農産食料省）	Ms. Mary Anne Strong, Ms. Kathleen McGuire / Director Evaluation Services
11/22（金）	9:00 ~9:40	Canadian Federation of Agriculture（カナダ農業連盟）	Mr. Scott Ross / Assistant Executive Director
	14:00 ~15:45	Office of Auditor General of Ontario（オンタリオ州会計検査院）	Ms. Kristy May / Strategic and Operations Advisor Ms. Katrina Exaltaction / Audit Director(Acting) Ms. Ariane Chan / Audit Director Mr. Hassnain Changani / Assistant Auditor General
	16:20 ~17:10	Canadian Agri-food Policy Institute（カナダ農業政策研究所）	Dr. Donald Buckingham / President & CEO

報告書の概要

【各国政府における農林水産政策等の概要】

第 1 章　アメリカにおける農林水産政策の概要

アメリカ農業政策はおおむね 5 年ごとに制定される「農業法」と通称される法律によって規定され、最新は「農業改善法（2018 年農業法）」である。

競争力等強化政策については、輸出促進に関して、主として農業法の市場アクセスプログラム（MAP）や国外市場開拓プログラム（FMD）のもとでマーケティングや販売促進活動のコスト補助などが実施されている。担い手育成については、新規就農者のみを対象としたプログラムは少なく、各種プログラムに新規就農者への支援を上乗せするかたちで優遇措置を設けている。水産業では、マグナソン・スティーブンス漁業資源保存管理法のもと、総漁獲可能量（TAC）や譲渡性個別割当（ITQ）に基づく漁業資源管理が政策の中心となっている。

経営安定対策に関する政策については、不足払いとして「価格損失補償（PLC）」、収入ナラシとして「農業リスク補償（ARC）」が実施されている。作物保険には収量保険と収入保険があり、現在では保険加入者の多くが収入保険を利用している。林業や水産業を対象にした公的な保険制度は、実施されていない。

食の安全・安心に関する政策について、現在の根拠法は 2011 年に成立した食品安全強化法である。HACCP は 1997 年から各種食品で順次導入されている。

第 2 章　カナダにおける農林水産政策の概要

カナダは、5 年おきに連邦政府並びに州・準州の農業大臣が一堂に会して会議を開き、協定を結んで新たな農業政策を実施している。最新は 2018 年 4 月の「カナダ農業パートナーシップ」である。

競争力等強化政策については、輸出促進に関して AgriMarketing のもと、農産物の販売促進・輸出拡大を図り、競争力向上に対しては、AgriCompetitiveness により、競争力向上に向けた業界の取組へ財政支援を行っている。

経営安定対策に関する政策については、2018 年度にカナダ農業パートナーシップの策定と合わせて、「ビジネス・リスク・マネジメント（BRM）」が改定された。収入ナラシに相当する AgriStability が存在するほか、作物保険（収量保険）として AgriInsurance では、自然災害による損失を補償する保険が存在する。林業及び水産業については、生産者の所得を保証する公的な保険制度は実施されていない。ただし、一般の被用者を対象とする雇用保険に唯一漁業に従事する自営業者も加入できる仕組みが存在する。

食の安全・安心に関する政策については、2012 年に「カナダ国民のための食品安全法」が成立し、2019 年に施行された。大規模食中毒事件の再発防止を目指して策定された。同法では、消費者保護のための食品安全監視や食品安全に係る法体系の整合が図られたほか、カナダ食品検査庁による輸出認証の権限なども盛り込まれている。HACCP は連邦政府への登録済み肉・魚・それらの製品に係る食品加工工場に対して義務付けられている 。

第 3 章　日本における農林水産政策の概要

近年の日本の農林水産政策は、成長戦略と農山漁村の活性化をあわせて推進するため、産業政策と地域生産が両輪となっている。平成 25（2013）年 5 月、内閣に「農林水産業・地域の活力創造本部」が設置され、規制改革会議等で検討された事項とあわせて、「農林水産業・地域の活力創造プラン」として取りまとめられ（平成 25（2013）年 12 月）、農産物需要のフロンティア拡大のための輸出促進や 6 次産業化の推進、今後 10 年間での農業・農村全体の所得の倍増等が掲げられた。

競争力等強化に関する政策としては、「農林水産業・地域の活力創造プラン」の第 2 回改訂版に、農業の構造的問題を解決し生産者の所得向上を目指す「農業競争力強化プログラム」が盛り込まれている。これは、農林水産物・食品輸出 1 兆円という目標に向けた輸出インフラ整備、農業競争力強化を目指したものである。

経営安定対策に関する政策については、農業では、収入減少による農業経営への影響を緩和し、安定的な農業経営を可能にするためのセーフティネットである「米・畑作物の収入減少影響緩和対策」が存在し、林業・水産業では経営安定を目的とした保険制度が設けられている。

食の安全･安心に関する政策については、食品衛生法等の一部を改正する法律案が平成 30（2018）年 6 月に公布され、これに基づき HACCP に沿った衛生管理の制度化等が進められている。

第 4 章　各国の農林水産政策のまとめ

第 1 章から第 3 章までの調査内容をもとに、アメリカ、カナダ、日本の農林水産政策の比較を行い、競争力等強化、経営安定対策及び食の安全・安心の分野で、現在、重点的に進められている政策等を整理した。

【各国の会計検査院等における農林水産関連分野に対する会計検査等】

第 5 章　アメリカ会計検査院等における農林水産関連分野に対する会計検査等

アメリカ会計検査院（Government Accountability Office：GAO）の検査報告、農務省や海洋漁業局における監察総監室（Office of Inspector General）の監察レポートを調査対象とて整理・分析を行った。

検査事例として、競争力等強化としては農場プログラムに関する検査報告等を、経営安定対策として作物保険に関する検査報告等を、食の安全・安心に関する検査報告としては、食品医薬品局の活動内容やリソースに関する検査報告や、農務省による家禽製品の病原体削減の取組に対する検査等を取りあげ、検査の観点や手法等の分析を行った。

第 6 章　カナダ会計検査院等における農林水産関連分野に対する会計検査等

カナダ会計検査院 OAG（Office of the Auditor General of Canada）及びオンタリオ州会計検査院の検査報告、農務農産食料省や天然資源省における監察総監室の監察レポートを取り上げ、整理・分析を行った。

検査事例として、競争力等強化として天然資源省による市場機会拡大に関する監査レポ

ート、経営安定対策としてOAGによる生産者支払に関する検査報告、食の安全・安心に関する検査報告としては、OAGによるカナダの食品リコール制度の検査等を取りあげ、検査の観点や手法等の分析を行った。

第7章　日本国会計検査院における農林水産関連分野に対する会計検査

日本国会計検査院については、農林水産業関係分野における報告のうち、競争力等強化、経営安定対策、食の安全・安心に関係するものとして、担い手育成（競争力等強化）、所得安定対策（経営安定対策）、HACCP（食の安全・安心）などに関する近年の主な報告事例を対象に、整理・分析を行った。

第8章　各国の農林水産関連分野に対する会計検査等のまとめ

第5章から第7章までの調査内容及び海外現地調査でのヒアリング内容をもとに、農林水産関連分野におけるアメリカ、カナダ、日本国の会計検査等の特徴をまとめた。

【まとめ】

第9章　アメリカ・カナダの会計検査院等における農林水産関連分野に対する会計検査等からの示唆等

アメリカ、カナダ、日本の農林水産政策及びこの3箇国における会計検査等の状況を踏まえ、参考になると考えられる点や留意する必要がある点をまとめた。

本報告書では、会計検査院が行うauditを財務検査や業績検査も含む「検査」又は「会計検査」、各省庁の監察総監室が行うinternal auditを「監査」又は「監察」、評価担当部署や研究者が行うevaluationを「評価」と区分して用いた。

略語集

略語	正式名称	和訳
AAFF	Agriculture and Agri-Food Canada	農務農産食料省（カナダ）
ACRE	Average Crop Revenue Election	平均作物収入選択支払
AFSC	Agriculture Financial Services Corporation	農業金融サービス機構（カナダ）
ANS	Allowable Net Sales	対象純販売額
APF	Agricultural Policy Framework	農業政策枠組協定（カナダ）
ARC	Agricultural Risk Coverage	農業リスク補償
BRM	Business Risk Management	ビジネス・リスク・マネジメント
CCFM	Canadian Council of Forest Ministers	森林大臣評議会（カナダ）
CCP	Counter Cyclical Payment	価格変動対応型支払
CFA	Canadian Federation of Agriculture	カナダ農業連盟
CFIA	Canadian Food Inspection Agency	食品検査庁（カナダ）
CFS	Canadian Forest Service	森林局（カナダ）
CRA	Canada Revenue Agency	歳入庁（カナダ）
CWFC	The Canadian Wood Fibre Centre	森林繊維センター（カナダ）
EA	Enterprise Allocation	事業者割当
EMO	Expanding Market Opportunities Program	市場機会拡大プログラム（カナダ）
ERS	Economic Research Service	（アメリカ農務省）経済調査局
FGP	Export Credit Guarantee Program	輸出信用保証プログラム
FIP	Forest Innovation Program	森林イノベーションプログラム（カナダ）
FMD	Foreign Market Development Program	国外市場開拓プログラム
FSA	Farm Service Agency	（アメリカ農務省）農場サービス局
FSMA	Food Safety Modernization Act	食品安全強化法
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Point	危害要因分析重要管理点
IQ	Individual Quota	個別割当
ITQ	Individual Transferable Quota	譲渡性個別割当
MAP	Market Access Program	市場アクセスプログラム
NASS	National Agricultural Statistics Service	（アメリカ農務省）全国農業統計局
NRCAN	Natural Resources Canada	天然資源省（カナダ）
PLC	Price Loss Coverage	価格損失補償
RMA	Risk Management Agency	（アメリカ農務省）リスク管理局
SCO	Supplemental Coverage Option	任意追加補償
TAC	Total Allowable Catch	総漁獲可能量
TT	Transformative Technologies	革新技術プログラム（カナダ）
USDA	United States Department of Agriculture	アメリカ農務省
VCRTs	Value Chain Roundtables	バリュー・チェーン・ラウンドテーブル（カナダ）
WFRP	Whole-Farm Revenue Protection	総農場収入補償保険

第1章 アメリカにおける農林水産政策の概要

第1節　　農林水産業の概況

アメリカの農林水産業及び関連産業の 2017 年の付加価値額は 1 兆 530 億ドルであった。同年のアメリカの名目 GDP は約 19.4 兆ドルであることから、農林水産業及び関連産業の GDP に占める割合は約 5.4%である。ただし、この数字は繊維、アパレル、皮革製品などの付加価値額も入っており、農業だけの付加価値額は 1328 億ドルで GDP に占める割合は 0.7%程度となる。

図表 1-1　農林水産業及び関連産業の付加価値額（10 億ドル）

出典：USDA/ERS, “What is agriculture’s share of the overall U.S. economy?,” https://www.ers.usda.gov/data-products/chart-gallery/gallery/chart-detail/?chartId=58270 (accessed 2020-01-24).

以下、アメリカの農林水産業を概観する。まず、アメリカの農業であるが、同国は、農作物及び畜産物において世界有数の生産量を誇る農業大国である。アイオワ州やイリノイ州といった中西部では、トウモロコシや大豆、ノースダコタ州やカンザス州では小麦、テキサス州等の南部では牛肉の生産が盛んである[1]。

[1] 農林水産省「米国の農林水産業概況」、http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/attach/pdf/index-105.pdf（2019 年 9 月 3 日参照）。

図表 1-2　主要農産物の生産状況（単位：万トン）

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
小麦	6,006	5,441	6,168	5,797	5,515
トウモロコシ	31,616	31,395	27,382	35,370	36,109
大豆	9,061	8,419	8,205	8,948	10,688
牛乳	8,747	8,902	9,087	9,127	9,346
牛肉	1,205	1,192	1,179	1,170	1,145
豚肉	1,019	1,033	1,056	1,051	1,037
鶏肉	1,697	1,711	1,704	1,740	1,772

出典：農林水産省「米国の農林水産業概況」2017 年、
http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_gaikyo/attach/pdf/usa2-3.pdf。

アメリカの農地利用状況を見ると、2012 年のアメリカの農地面積は、約 9 億 1500 万エーカー[2]である。アメリカの国土面積は約 23 億エーカーであり、農地面積は国土面積の 40%程度を占める。耕地面積は約 3 億 9,000 万エーカーで、農地面積に占める割合は約 43%、永年牧草地・放牧地が農地面積の約 45%となる 4 億 1500 万エーカーとなっている。

図表 1-3　アメリカの農地利用状況（2012 年）

		面積（エーカー）	農地面積に占める割合（%）
農地全体		914,527,657	-
耕地面積		389,690,414	42.6
	収穫がなされた耕地面積	314,964,600	34.4
	牧草地・放牧	12,802,847	1.4
	その他	61,922,967	6.8
林地		77,012,907	8.4
永年牧草地・放牧地		415,309,280	45.4
農場・建物・家畜関連施設等		32,515,057	3.6

出典：USDA/NASS, 2012 Census,
https://www.agcensus.usda.gov/Publications/2012/Full_Report/Volume_1,_Chapter_1_US/st99_1_008_008.pdf.

アメリカの農地面積は徐々に減少しており、2007 年は約 9 億 2100 万エーカーだった農地面積が、2016 年には約 9 億 1100 万エーカーとなっている。それに反比例して一農業経営体（operator）あたりの平均農地面積は、2007 年が 418 エーカーから 2016 年には 442 エーカーに拡大している。

[2] 1 エーカーは約 4,047 平方メートルであり、約 40 アール（1 アールは 100 平方メートル）。

図表 1-4　アメリカの農地面積及び平均農地面積

出典：USDA/NASS, 2017 Agricultural Statistics Annual, Chapter IX, p.1 より三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成。

アメリカでは、農業生産は一般的に農場（farm）で行われている。農場の定義は、「年間 1,000 ドル以上の農畜産物の生産あるいは販売を行う全ての場所」のことである[3]。2010 年以降、農場数は漸減傾向にある。

図表 1-5　農場数（単位：1,000 軒）

出典：USDA/NASS, Quick Stats, https://quickstats.nass.usda.gov/#6C413CA6-E2DF-3F10-BFA2-F563C669E547.

2012 年の農業者数（farmer）は約 320 万人であり、同年のアメリカの全人口である約 3 億 1,428 万人の約 1%を占めている。農場数が約 210 万軒であることから、平均すると農場一つ当たり 1.5 人程度で運営されていることになる。

[3] 三石誠司「アメリカの食と農―農場・作物・食肉を中心に―」『国際問題』No.639、2015 年、25 頁。

図表 1-6　農業者数（人）

2007 年	2012 年	変化率（%）
3,281,534	3,180,074	-3.1

出典：USDA/NASS, 2012 Census Highlights,
https://www.agcensus.usda.gov/Publications/2012/Online_Resources/Highlights/Farm_Demographics/#how_many.

アメリカでも生産者の高齢化が進んでいる。農場における主要経営体（principal operator）年齢別構成を見ると、55 歳以上が 6 割以上を占めており、主要経営体の平均年齢も上昇している。新たに農業に参入した新規農家数について 2007 年と 2012 年の数字を比較すると、アメリカにおいて新たに農業に参入する人の数が減少していることが読み取れ、特に新たに農業を始めてから 5 年以内の新規農家数の減少率が大きい。

図表 1-7　主要経営体の年齢（2012 年）

	35 歳以下	**35-54 歳**	**55-64 歳**	**65 歳以上**	全体
農家数	91,863	629,063	734,232	646,418	2,101,577
全体に占める割合（%）	4	30	35	31	100

出典：USDA/ERS, Farm Household Income and Characteristics,
https://www.ers.usda.gov/data-products/farm-household-income-and-characteristics/farm-household-income-and-characteristics/#Farm Household Characteristics.

図表 1-8　主要経営体の平均年齢の推移（歳）

出典：USDA/NASS, 2012 Census Highlights,
https://www.agcensus.usda.gov/Publications/2012/Online_Resources/Highlights/Farm_Demographics/#how_many.

図表 1-9　新規就農者数（人）

	2007 年	2012 年	増減（%）
全新規就農者数（就農 10 年以下）	652,820	522,058	-20

5 年以下	291,329	226,670	-22
6 年－10 年	361,491	295,388	-18

出典：USDA, 2012 Census Highlights: Beginning Farmers - Characteristics of Farmers by Years on Current Farm, https://www.nass.usda.gov/Publications/Highlights/2014/Beginning_Farmers/index.php (accessed 2019-12-20).

アメリカ農業の所得構造を見ると、2010 年から 2014 年にかけて所得が大きく上昇していることがわかる。これは 2010 年代前半の農作物価格の高騰によるもので、その後の農作物価格の下落に伴い所得も減少した。農務省の経済調査局（ERS）のデータによると、2017 年の純農場所得はピークであった 2013 年比で約半分の 622 億ドルとなった。その後は持ち直しつつあるが、2019 年の純農場所得予想は 2013 年比で 75%程度にとどまる。

純農場所得に占める政府支出の割合は、2011 年から 2014 年までは 10%前後であったが、総農場所得所得の減少と政府支出の増加によって、2016 年には 21.1%まで上昇した。一度は低下したが、2019 年は、2012 年以降で最も高い比率である 24.2%になると予測されている。

図表 1-10　農業所得構造（単位：10 億ドル）

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 予測
現金収入	401.4	404.1	424.0	377.4	358.5	370.4	372.0	374.2
作物	231.6	220.9	211.7	187.9	195.8	194.9	195.5	197.4
動物製品	169.8	183.1	212.3	189.5	162.7	175.6	176.5	176.8
連邦政府農業プログラム直接支払（注）	10.6	11.0	9.8	10.8	13.0	11.5	13.7	22.4
現金農業関連所得	39.3	41.0	36.6	34.4	27.9	31.2	29.1	34.4
総現金所得	451.3	456.1	470.3	422.6	399.4	413.2	414.8	431.0
総現金所得	451.3	456.1	470.3	422.6	399.4	413.2	414.8	431.0
非現金所得	18.3	17.7	16.9	17.8	17.1	18.3	19.1	20.0
在庫調整	-19.8	10.3	-3.9	0.4	-4.2	-6.0	-6.1	-13.9
総粗所得	449.8	484.1	483.3	440.8	412.3	425.4	427.8	437.1
総支出	353.4	360.4	391.1	359.2	350.0	350.4	343.8	344.6
純農場所得	96.4	123.7	92.2	81.6	62.2	75.1	84.0	92.5
純農場所得に占める連邦政府農業プログラム直接支払の割合（%）	11.0%	8.9%	10.6%	13.2%	20.9%	15.4%	16.3%	24.2%

注：政府支出には、災害支援等の支出も含む。また、栄養プログラムや作物保険への補助金は含まない。
出典：USDA/ERS, “U.S. farm sector financial indicators, 2011-2017F,” https://www.ers.usda.gov/data-products/farm-income-and-wealth-statistics/data-files-us-and-state-level-farm-income-and-wealth-statistics/ (accessed 2019-12-23).

アメリカの 2010 年以降の農産物輸出額を見ると、2014 年に約 1,500 億ドルを記録した後に一度下落するが、その後も漸増傾向にある。中国、カナダ、メキシコ、日本、EU 等が輸出相手国上位を占める。経済成長により中国がアメリカ農産物の輸出先市場として成長し、カナダとメキシコは北米自由貿易協定（NAFTA）の効果により輸出が拡大している。

図表 1-11　アメリカの農産物輸出額推移（100 万ドル）

出典：USDA/ERS, Top 15 U.S. agricultural export destinations, by calendar year, value $U.S.に基づき三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成、
https://www.ers.usda.gov/data-products/foreign-agricultural-trade-of-the-united-states-fatus/calendar-year/ (accessed 2019-9-30).

図表 1-12　アメリカの主要農産物輸出相手国（ドル）

国	2010	国	2017
中国	17,563,710,178	カナダ	20,494,208,078
カナダ	16,897,178,396	中国	19,612,135,009
メキシコ	14,585,241,675	メキシコ	18,615,063,430
日本	11,784,140,071	日本	11,929,127,053
EU	8,924,822,351	EU	11,478,228,700
合計	115,820,101,548	合計	138,397,299,190

出典：USDA/ERS, Top 15 U.S. agricultural export destinations, by calendar year, value $U.S.に基づき三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成、
https://www.ers.usda.gov/data-products/foreign-agricultural-trade-of-the-united-states-fatus/calendar-year/ (accessed 2019-9-30)。

アメリカの主要輸出農産物は穀物や肉類、飼料等である。2017 年と 2018 年の品目別農産物輸出額を見ると、多くの農産物の輸出額が伸びている一方、大豆の輸出額が大きく減少している。これはトランプ政権が 1974 年通商法 301 条に基づき制裁措置として対中輸入の一部製品の追加関税を課したことに対する中国の対抗措置（大豆等を含む 106 品目への 25%

の追加関税）の影響と考えられる[4]。

図表 1-13　主要輸出農産物（100 万ドル）

	2017	2018
穀物・飼料	29,823	32,952
大豆	21,582	17,102
生鮮肉・肉製品	14,453	15,246
動物飼料・油かす	11,201	13,260
ナッツ・調理食料品	9,100	9,166
野菜・野菜製品	7,301	6,922
綿・リント	5,846	6,574
果物・果実製品	6,366	6,297
乳製品	5,461	5,584
合計	138,397	139,697

出典：USDA/ERS, U.S. agricultural exports, year-to-date and current months に基づき三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成、
https://www.ers.usda.gov/data-products/foreign-agricultural-trade-of-the-united-states-fatus/us-agricultural-trade-data-update/ (accessed 2019-9-30)。

[4] 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング（2019）「平成 30 年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業（北米の農業政策・制度の動向分析）報告書」73 頁。

アメリカの森林面積は、約 77 万エーカー[5]である。うち、森林地（timberland）が約 51 万エーカーを占め、うち 7 割を企業と非企業を含む民間が保有している。連邦政府が保有する森林地は 11 万エーカーと全体の 2 割程度である。

図表 1-14　アメリカの森林面積内訳（2017 年 1 月 1 日現在、1,000 エーカー）

森林面積合計	森林地							
	合計	連邦政府			州・郡・通常自治体	民間		
		連邦政府合計	国有林	その他		民間合計	企業	非企業
765,493	514,425	108,178	96,138	12,040	47,095	359,152	117,155	241,997

出典：USDA/NASS, Agricultural Statistics 2018, p. XII–19 に基づき三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成、
https://www.nass.usda.gov/Publications/Ag_Statistics/2018/Complete%20Publication.pdf (accessed 2019-9-30)。

2006 年以降の森林生産状況の推移を見ると、木材の生産量は 2009 年を底にして 2010 年以降は回復し、25 億ボードフィート前後の生産量となっている。しかし、生産額を生産量で除した単価を見ると、2006 年に 96,400 ドルだったものが 2015 年には 64,000 ドルであり、生産量は多くなっているが単価は反比例して下落している。

図表 1-15　木材生産量・額（100 万ボードフィート、1,000 ドル）

年	量	額	単価
2006	2,296	221,390	96.4
2007	1,960	166,641	85.0
2008	2,049	138,119	67.4
2009	1,954	94,963	48.6
2010	2,137	104,809	49.0
2011	2,440	129,301	53.0
2012	2,500	137,680	55.1
2013	2,408	140,533	58.4
2014	2,437	146,361	60.1
2015	2,543	162,651	64.0

注：その他森林製品（額）は 2006 年以降同額であるが、これは下記出典資料のとおりである。
出典：USDA/NASS, Agricultural Statistics 2018, p. XII–24 に基づき三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成、
https://www.nass.usda.gov/Publications/Ag_Statistics/2018/Complete%20Publication.pdf (accessed 2019-9-30)。

2010 年以降の木材の輸出額の推移を見ると、おおむね右肩上がりであり、2010 年の 53 億ドルから 2018 年には 79 億ドルと約 1.5 倍になっている。

[5] 1 エーカーは、約 40 アール（1 アールは 100 平方メートル）。

図表 1-16　木材製品輸出状況（100 万ドル）

出典：International Trade Administration, Product Profiles of U.S. Merchandise Trade with a Selected Market に基づき三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成、
http://tse.export.gov/tse/TSEOptions.aspx?ReportID=2&Referrer=TSEReports.aspx&DataSource=NTD (accessed 2019-9-30)。

図表 1-17 はアメリカの水産業の水揚状況を示しているが、2017 年の魚類と甲殻類の水揚量と金額はそれぞれ 400 万トンと 50 万トン、25 億ドルと 29 億ドルであり、量は魚類のほうが多いものの単価は甲殻類のほうが高いことが読み取れる。

図表 1-17　水産物水揚量・額（トン、1,000 ドル）

	2016		2017	
	水揚量	水揚額	水揚量	水揚額
魚類	3,829,634	2,288,300	3,979,619	2,541,922
甲殻類	495,750	2,997,868	502,604	2,855,955
その他	16,463	25,528	15,610	23,548
合計	4,341,848	5,311,696	4,497,834	5,421,425

出典：NOAA (2018), “Fisheries of the United States 2017”, pp.4-9 に基づき三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成、
https://www.fisheries.noaa.gov/resource/document/fisheries-united-states-2017-report (accessed 2019-9-30)。

養殖の生産状況を見ると、淡水面はナマズとザリガニ、マスが主要生産種であり、海水面ではサケやカキの生産が盛んであることがわかる。海水面養殖ではサケの生産量が最大であるが、生産額はカキがサケの 2 倍かそれ以上の金額となっている。

図表 1-18　養殖生産量・額（トン、1,000 ドル）

		2015		2016	
		量	額	量	額
淡水面	ナマズ	143,992	347,021	145,230	363,075
	シマスズキ	3,679	30,831	4,682	37,737
	ティラピア	8,618	42,745	8,618	42,745
	マス	20,799	76,748	21,977	79,558
	ザリガニ	63,690	199,350	67,593	196,695
	淡水面養殖合計	240,778	696,695	248,100	719,809
海面	サケ	21,559	87,743	16,185	67,654
	二枚貝	4,121	112,139	4,410	137,793
	ムラサキガイ	325	10,201	406	10,476
	カキ	15,980	172,778	16,602	192,328
	エビ	1,805	11,137	1,633	10,075
	海水面養殖合計	43,790	393,998	39,236	418,327
その他		-	302,774	-	315,944
合計		284,568	1,393,468	287,336	1,454,080

出典：NOAA (2018), “Fisheries of the United States 2017”, p.27 に基づき三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成、
https://www.fisheries.noaa.gov/resource/document/fisheries-united-states-2017-report (accessed 2019-9-30)。

水産物の輸出状況を見ると、図表 1-19 のとおり、2008 年以降おおむね食用水産物の輸出は増加傾向にあり、2008 年に 120 万トンだったものが 2010 年代は 150 万トンを超える年もある。また、図表 1-20 のとおり食用水産物の輸出額の半分を魚が占めている。主な貿易相

手国は中国、日本、カナダ、韓国、ニュージーランドであり、これらの国々で輸出額全体の7割を占めている。とりわけ最大の輸出相手国である中国の占める位置は大きく、全体の約3割で、第2位の日本の約2倍となっている。

図表 1-19　水産物輸出の推移

	食用		非食用	合計
	量（トン）	額（1,000 ドル）	額（1,000 ドル）	額（1,000 ドル）
2008	1,202,074	4,256,835	19,110,474	23,367,309
2009	1,154,985	3,979,728	15,655,964	19,635,693
2010	1,239,738	4,389,171	17,996,550	22,385,721
2011	1,482,140	5,446,677	20,771,139	26,217,815
2012	1,476,183	5,470,491	21,913,933	27,384,424
2013	1,507,648	5,584,082	23,529,404	29,113,486
2014	1,543,156	5,753,667	24,224,826	29,978,493
2015	1,424,921	5,566,683	22,829,316	28,395,998
2016	1,329,324	5,383,808	22,605,071	27,988,879
2017	1,451,753	5,729,678	23,243,265	28,972,943

出典：NOAA (2018), “Fisheries of the United States 2017”, p.87, https://www.fisheries.noaa.gov/resource/document/fisheries-united-states-2017-report (accessed 2019-9-30).

図表 1-20　輸出額に占める食用水産物の品目別割合（2017 年）

出典：NOAA (2018),"Fisheries of the United States 2017", p.88,
https://www.fisheries.noaa.gov/resource/document/fisheries-united-states-2017-report (accessed 2019-9-30).

図表 1-21　水産物輸出相手国の割合（輸出量、2017 年）

出典：NOAA (2018), "Fisheries of the United States 2017", p.89,
https://www.fisheries.noaa.gov/resource/document/fisheries-united-states-2017-report (accessed 2019-9-30).

第2節　　農林水産政策の近年の動向

（1）競争力等強化

ア　農業政策

アメリカ農業政策はおおむね 5 年ごとに制定される「農業法」と通称される法律によって規定される。初の農業法は 1933 年に成立した「農業調整法（Agricultural Adjustment Act）」であり、その後の改正を経て最新の農業法は 2018 年 12 月に成立した「農業改善法（Agriculture Improvement Act、以下 2018 年農業法）」である。2018 年農業法は基本的に 2014 年農業法を踏襲しており、章の構成も同一である。

図表 1-22　2018 年農業法の構成

第一章（Title I）作物
第二章 保全
第三章 貿易
第四章 栄養
第五章 信用
第六章 農村振興
第七章 研究・普及・関連事項
第八章 林業
第九章 エネルギー
第十章 園芸
第十一章 作物保険
第十二章 その他

本項では、主に 2018 年農業法のうち第三章の貿易プログラムにかかわる輸出促進政策と各プログラムに横断的にかかわる新規就農者支援プログラムの特徴について説明し、（２）で主に 2018 年農業法の第一章にかかわる経営安定対策について説明する。

(ｱ) 輸出促進政策

2018 年農業法の第三章は「貿易」というタイトルになっており、飢餓の軽減、グローバルな食料安全保障の向上、そしてアメリカ農業生産者・食品製造者の海外市場開拓を目的としたプログラムを扱っている。具体的には、「国際食料支援プログラム」、「輸出信用保証プログラム」、「輸出市場開拓プログラム」、そして「国際科学技術交流プログラム」が規定されている[6]が、本節では輸出促進政策にあたる「輸出信用保証プログラム」と「輸出市場開拓プログラム」を取り上げる。両プログラムはいずれも農務省海外農業局（Foreign Agriculture

[6] Congressional Research Service (2019) “2018 Farm Bill Primer: Agricultural Trade and Food Assistance”, https://fas.org/sgp/crs/misc/IF11223.pdf (accessed 2019-6-27).

Service）が管轄している[7]。

1) 輸出信用保証プログラム

輸出信用保証プログラム（Export Credit Guarantee Program）は、アメリカ産農産物の輸出を促進するため、開発途上国向けの農産物輸出に際して、輸出者が保証料を支払い、農務省の商品金融公社（Commodity Credit Corporation）が債務保証を行う制度である[8]。

従来、保証料は信用保証額の 1%という上限があったが、2008 年農業法においてこの上限が撤廃され[9]、リスクに基づいた保証料を取り、長期の経費と損失を賄うこととされた。また、2014 年農業法では債務保証期間の上限が 3 年から 2 年に短縮されている[10]。

2) 輸出市場開拓プログラム

輸出市場開拓プログラム（Export Market Development Programs）には以下を含む複数のプログラムが存在する。

a) 市場アクセスプログラム

市場アクセスプログラム（Market Access Program: MAP）は、農務省が業界団体や州政府機関と協力し、アメリカ産農産物の輸出市場構築支援のため、外国でのマーケティングや販売促進活動（市場調査や展示会・見本市等）のコストを補助するものである。後述の国外市場開拓プログラムと異なり、ブランド名を冠した商品の輸出促進を主眼としている[11]。

b) 国外市場開拓プログラム

国外市場開拓プログラム（Foreign Market Development Program: FMD）は、農務省が業界団体への補助金を通じ、農産物輸出機会拡大を目指すものである。補助の対象となるのは輸出機会拡大や輸入国側での障壁削減の取り組みで、新市場開拓や農産物の新たな使用法の特定、基準類の改訂などが含まれる。市場アクセスプログラムと異なり、ノーブランドのコモディティ作物を対象としている[12]。

---

[7] Congressional Research Service (2017) “Farm Bill Primer: Trade and Export Promotion Programs”, https://nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads//assets/crs/IF10637.pdf (accessed 2019-6-27).
[8] USDA (n.d.) About the Export Credit Guarantee Program (GSM-102), https://www.fas.usda.gov/programs/export-credit-gurantee-program-gsm-102/about-export-credit-guarantee-program-gsm-102 (accessed 2019-07-03).
[9] Congressional Research Service (2013) “Status of the WTO Brazil-U.S. Cotton Case”, https://fas.org/sgp/crs/row/R43336.pdf (accessed 2019-06-27).
[10] Congressional Research Service (2014) “Agricultural Exports and 2014 Farm Bill Programs: Background and Current Issues”, https://fas.org/sgp/crs/misc/R43696.pdf (accessed 2019-06-27).
[11] Congressional Research Service (2019) “2018 Farm Bill Primer: Agricultural Trade and Food Assistance”, https://fas.org/sgp/crs/misc/IF11223.pdf (accessed 2019-6-27); USDA (n.d.) Market Access Program (MAP), https://www.fas.usda.gov/programs/market-access-program-map (accessed 2019-07-03).
[12] Congressional Research Service (2019) “2018 Farm Bill Primer: Agricultural Trade and Food Assistance”, https://fas.org/sgp/crs/misc/IF11223.pdf (accessed 2019-6-27); USDA (n.d.) Foreign Market Development Program (FMD), https://www.fas.usda.gov/programs/foreign-market-development-program-fmd (accessed 2019-07-03).

これらの 2 つのプログラムが、輸出市場開拓プログラム予算の 8 割程度を占める[13]中心的政策である。市場アクセスプログラムや国外市場開拓プログラムの補助金の受け手である輸出促進団体や協同組合等の業界団体は「コーポレーター」と呼ばれ、農務省海外農業局がコーポレーターへの補助金配分を通じ、輸出対象国や輸出品目の重要性について方向性を示しているとされる[14]。

図表 1-23　MAP・FMD の割当額上位団体（2019 年度、ドル）

団体名（MAP）	割当額
綿花国際評議会（Cotton Council International）	13,706,275
米国食肉輸出連合会（U.S. Meat Export Federation）	13,079,880
米国中西部食品輸出協会（Food Export Association Midwest USA）	9,960,580
米国北東部食品輸出協会（Food Export USA NE）	9,115,174
米国穀物協会（U.S. Grains Council）	8,881,597

団体名（FMD）	割当額
米国大豆協会（American Soybean Association）	6,725,428
綿花国際評議会（Cotton Council International）	4,703,930
米国小麦協会（U.S. Wheat Associates）	3,362,995
米国広葉樹輸出協議会、加工木材製品協議会、針葉樹輸出協議会、南部林産品協議会（American Hardwood Export Council, APA-The Engineered Wood Association, Softwood Export Council, and Southern Forest Products Association）	2,767,954
米国穀物協会（U.S. Grains Council）	2,457,920

出典: USDA (n.d.) MAP Funding Allocations - FY 2019, https://www.fas.usda.gov/programs/market-access-program-map/map-funding-allocations-fy-2019 (accessed 2019-07-04); USDA (n.d.) FMD Funding Allocations - FY 2019, https://www.fas.usda.gov/programs/foreign-market-development-program-fmd/fmd-funding-allocations-fy-2019.　金額上位 5 団体を抽出した。

3)　その他のプログラム

アメリカ産特殊農作物（果物や野菜、園芸作物等）の輸出の妨げとなる衛生上、植物検疫上、又は技術上の障壁に対応するための資金をアメリカ内団体国内の団体に提供する「特殊農作物技術支援（Technical Assistance for Specialty Crops）」や、ノーブランドの一次作物の新興市場への輸出を支援する「新興市場プログラム（Emerging Markets Program）」等が存在する[15]。

(ｲ) 新規就農者支援

農務省の定義では、新規就農者（Beginning farmers and ranchers[16]）は農業経営が 10 年を超

[13] USDA (n.d.) FY2020 Budget Summary, (accessed 2019-07-29).
[14] プロマーコンサルティング（2012）「平成 23 年度輸出倍増リード事業のうち主要出国の輸出促進体制調査」, 38-39 頁。
[15] Congressional Research Service (2019) “2018 Farm Bill Primer: Agricultural Trade and Food Assistance”, https://fas.org/sgp/crs/misc/IF11223.pdf (accessed 2019-6-27).
[16] アメリカの新規就農者に関する統計では、牧場主・労働者（rancher）も含まれる。

えない農業者とされている[17]。農地価格の高騰、農地取得機会の減少、資金調達の難しさ等が新規就農の阻害要件であり、アメリカ農務省（USDA）は新規就農を促す対策を講じている。ただし、新規就農者のみを対象としたプログラムは少なく、多くは作物保険や自然災害支援、保全プログラム、融資・補助金等、農業法等のプログラムに新規就農者向けの優遇措置を導入する仕組みになっている。2018 年農業法における新規就農者支援は、基本的に 2008 年農業法と 2014 年農業法で定められた優遇措置を踏襲しているものの、一部新たな措置も導入されている。

2018 年農業法で新しく導入されたものとして「農業機会訓練・アウトリーチ（Farming Opportunities Training and Outreach: FOTO）」がある。これは 2018 年農業法の Section 12301 条が規定するもので、従来から存在する「新規就農者開発助成プログラム（Beginning Farmer and Rancher Development Grant Program: BFRDGP）」と「社会的不利農家に対するアウトリーチ・支援（Outreach and Assistance to Socially Disadvantaged Farmers and Ranchers: OASDFR）」が、FOTO の中に位置づけられることになった[18]。

BFRDGP は新規就農者への教育プログラムである。制度の起源は 1862 年までさかのぼるが、農業法の中に位置づけられたのは 2008 年農業法以降である。2014 年農業法でも支出を拡張したうえで維持された。BFRDGP の支出増が認められたのは、アメリカの生産者の高齢化や農家・牧場主の減少に対応する必要が認識されたためである。新規就農者への教育や指導、2018 年農業法でもプログラムは FOTO のもとで維持され、2019 財政年度から 2023 財政年度まで年間 1,500 万ドルから 2,500 万ドルの財源が認められている。新規就農者が対象の教育プログラムであり、基礎的な家畜・森林資源管理方法、起業家精神、リスク管理訓練といった経営上重要な問題について教育プログラムが実施される[19]。

OASDFR は、社会的に不利な状況に置かれた生産者や退役軍人の生産者などを対象に、農務省が実施する各種支援プログラムへの彼らの参加を高めるためのプログラムである[20]。

また、2018 年農業法では、新設の「農村農業市場プログラム（Local Agriculture Market

---

[17] Congressional Research Service (2019) “2018 Farm Bill Primer: Beginning Farmers and Ranchers”, https://fas.org/sgp/crs/misc/IF11227.pdf (accessed 2019-6-27).

[18] プログラムを統合したのは「ベースライン」（議会予算局（CBO）の政府支出予測）対策のためである（ベースラインの仕組みについては後述）。旧来の BFRDGP と OASDFR の 2018 会計年度以降のベースラインが確保されておらず、新設のプログラム扱いにすることで新たな財源を確保し、次期農業法以降も継続的にベースラインに含まれるようにするための対応であった。Congressional Research Service (2019) “2018 Farm Bill Primer: Beginning Farmers and Ranchers”, https://fas.org/sgp/crs/misc/IF11227.pdf (accessed 2019-6-27). なお、農業法の予算枠は CBO による今後 10 年間の政府予算のベースラインに基づいて検討され 、ベースラインの金額の範囲内で組まれることになっている。CBO の予算・経済予測は通常毎年 1 月に公表され、年の半ばにも更新版が公表される。ベースラインは、現在の義務的経費を伴うプログラムが全て継続するという前提で予測が作成される。義務的経費に関連する新しい法律案が提出されると、CBO はその法案が導入された場合の予算額を推計し、その結果とベースライン推計との差が法案導入による予算削減・増加への影響として示される。三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング（2018）『平成 29 年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業（米国の農業政策・制度の動向分析）報告書（農林水産省委託事業）』22 頁。

[19] USDA/National Institute of Food and Agriculture, “Beginning Farmer and Rancher Development Program (BFRDP),” https://nifa.usda.gov/funding-opportunity/beginning-farmer-and-rancher-development-program-bfrdp (accessed 2020-01-24).

[20] USDA, “Outreach and Assistance for Socially Disadvantaged Farmers and Ranchers and Veteran Farmers and Ranchers Program,” https://www.outreach.usda.gov/sdfr/ (accessed 2020-01-24).

Program: LAMP）」において新規就農者助成のために予算の 10%を確保するよう規定されている。LAMP は、従来の「農家市場農村食料振興プログラム（Farmer's Market and Local Food Promotion Program）」と「付加価値農産品市場開拓助成（Value-Added Agricultural Product Market Development Grants）」を統合したものであり、市場開拓や普及協力、地域連携等の支援である[21]。

農家市場農村食料振興プログラムの目的は、農村地域で生産された農産物の国内消費とアクセスを増やすことで、農村地域の生産者の新たな市場機会の獲得を支援するものである。アウトリーチや訓練、技術支援、国内市場開発、露店、地域に支援された農業プログラム、アグロツーリズムの開発や拡大などが支援の対象である[22]。

付加価値農産品市場開拓助成は、生産者が新製品の加工やマーケティングといった付加価値創出活動に参加することを支援するプログラムである。新製品の開発や市場機会の獲得を通じて生産者の所得向上を図ることが目的であり、競争的助成によりプロジェクト費用の 50%が補助される。新規就農者や社会的に不利な立場にある生産者や小規模農家などが優先される[23]。

2018 年農業法では農業法プログラムの利用促進のため、新規就農者に支援策の情報提供や利用のための技術的支援を行う「全国新規就農者コーディネーター（National BFR coordinator）」を農務省内に設置するよう規定している[24]。全国新規就農者コーディネーターが州のコーディネーターを任命する。

これらを含む新規就農者支援に関する 2018 年農業法の措置は以下のとおりである。

[21] Congressional Research Service (2019) "2018 Farm Bill Primer: Beginning Farmers and Ranchers", https://fas.org/sgp/crs/misc/IF11227.pdf (accessed 2019-6-27).
[22] USDA/Agricultural Marketing Service, "Farmers Market Promotion Program," https://www.ams.usda.gov/services/grants/fmpp (accessed 2020-01-24).
[23] USDA/Rural Development, "Valued Added Producer Grants," https://www.rd.usda.gov/programs-services/value-added-producer-grants (accessed 2020-01-24).
[24] Congressional Research Service (2019) *2018 Farm Bill Primer: Beginning Farmers and Ranchers*, https://fas.org/sgp/crs/misc/IF11227.pdf (accessed 2019-6-27).

図表 1-24　2018 年農業法における主な新規就農者支援

プログラム名	概要
農業機会訓練・アウトリーチ（FOTO）	BFRDGP と OASDFR を統合・予算拡大。訓練・教育・アウトリーチ・技術的支援を目的にした競争的助成金を提供。従来の年間予算 3,000 万ドルを 2018 年農業法では年間 5,000 万ドルに拡大。
農村農業市場プログラム（LAMP）	「農家市場農村食料振興プログラム」と「付加価値農産品市場開拓助成」を統合。市場開拓、協同組合による農業知識・技術の普及、地域の協力に関する取組等を促進する事業への助成。年間予算のうち 10%を新規就農者向けに確保。
材木支援プログラム	新規就農者は、費用負担の割合を 75%に拡大[25]。
保全プログラム	新規就農者用のプログラムを設置。
金融支援プログラム	新規就農者の金融アクセスに対する追加的支援。
州農業仲介プログラム	金融コンサル等に関連する仲介サービス支援のための州農業助成の拡充。
競争・特別・施設研究助成（Competitive, Special, and Facilities Research Grant Act）	十分な支援を受けていない農家にとって参入障壁となっている分野を USDA が優先的に調査。
土地利用のうち所有データ収集報告書	新規就農者が土地の取得等で直面する障害について 2018 年農業法施行後 1 年以内に USDA が調査を実施。
新規就農者コーディネーター	新規就農者が USDA の各種プログラムに参加できるよう情報提供や技術的支援を行うコーディネーターを導入。

（出典）Congressional Research Service (2019) “2018 Farm Bill Primer: Beginning Farmers and Ranchers”, https://fas.org/sgp/crs/misc/IF11227.pdf; USDA/National Institute of Food and Agriculture, Beginning Farmer and Rancher Development Program (BFRDP), https://nifa.usda.gov/program/beginning-farmer-and-rancher-development-program-bfrdp (accessed 2019-7-31)などに基づき三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成。

イ　林業政策

(ア) 農務省森林局のプログラム

アメリカでは、1976 年国有林管理法（National Forest Management Act Of 1976）が森林及び放牧地再生可能資源計画法（Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act）を改正する形で制定されている。この 1976 年国有林管理法は、アメリカ農務省森林局（Forest Service）が国有林を管理する際の基準を定めており、森林局に国有林・牧草地の管理計画策定を求める他、国有の森林・牧草地における再生可能資源の状況について定期的な報告作成を義務付

[25] 本プログラムは林業に関わるものであるが、農務省が実施する新規就農者支援の一つとしてここで挙げている。

けている。

森林局（Forest Service）は、現在及び将来世代の需要に応えるため、アメリカの森林・草地の健全性・多様性・生産性を維持することを使命としており[26]、林業に関する次のプログラムを展開している[27]。

1) 国家森林システム（公有地管理）

国家森林システム（National Forest System）と呼ばれる公有地管理を行う。その対象面積はアメリカの面積の約 8.5%に相当する。

2) 森林に関する調査研究

アメリカの全ての土地における自然資源の保護・維持に必要な科学的・技術的知識を提供する。

3) 州及び民間保有の森林

連邦所有でない森林の管理、保護、開発のため、州政府、自治体、林業界、民間の土地所有者や森林利用者と協力する。

4) その他

森林局業務の実施にあたっての指導、品質保証、顧客サービスや、従業員の雇用・研修などの一般業務、及び違法木材対策などの国際業務を行う。

(イ) 2018 年農業法における林業

2018 年農業法の第八章は「林業」（Forestry）というタイトルになっている。調査研究、財政・技術的支援及び政策を通じて公有・民間所有の森林管理を支援する内容となっており、上述の使命及びプログラムの遂行を可能とする権限を森林局に与えている。森林局に与えられた権限には、森林の保全・回復に関するプログラムのほか、木材製品の使用を促進するための調査研究や補助のためのプログラム実施が含まれている[28]。

木材製品使用促進のための調査研究・補助については、マスティンバーと呼ばれる複数の木材を組み合わせた集成材・積層材の建造物の建材としての利用を促進するため、成果に基

[26] U.S. Forestry Service (n.d.), About the Agency, https://www.fs.fed.us/about-agency, accessed December 20, 2019.

[27] U.S. Forestry Service (n.d.), Agency Organization, https://www.fs.fed.us/about-agency/organization, accessed December 20, 2019.

[28] Congressional Research Service (2019), What Is the Farm Bill, https://fas.org/sgp/crs/misc/RS22131.pdf, accessed December 20, 2019; U.S. Senate Committee on Agriculture, Nutrition, & Forestry (n.d.), Title-by-title Summaries - (Conference Report), https://www.agriculture.senate.gov/imo/media/doc/Conference%20Report%20Summaries.pdf, accessed December 20, 2019.

づいた研究開発、教育、技術的支援を実施することと定めている。木材産業、保全団体、高等教育機関と協力により、優先的分野において計測可能な成果目標を満たす研究開発、教育、技術的支援を実施し、そのような研究開発等を行う高等教育機関に対しては競争的補助金を交付するとしている。優先的分野は次の通りである[29]。

- 建材として用いられるマスティンバーの商用利用の改善
- 高層木造ビル（マスティンバーを用いた高さ 85 フィート（約 26 メートル）以上の建物）の安全性分析
- 高層木造ビルの原材料調達から製造過程を含めたライフサイクルでの環境負荷算定
- 高層木造ビルのライフサイクルでの環境負荷低減手法の分析
- マスティンバーを建材として利用することの野生動物に対する潜在的示唆の分析
- 森林局長官の定める分野

ウ　水産業

現在のアメリカの水産政策は漁業資源管理が中心である。漁業資源管理を所管するのは商務省海洋大気庁（National Oceanic and Atmospheric Administration: NOAA）の海洋漁業局（National Marine Fisheries Service: NMFS）である。アメリカでは譲渡性個別割当（ITQ）方式が導入されている[30]。ITQ 方式の根拠法は、「マグナソン・スティーブンス漁業資源保存管理法（Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act: MSA）」である。同法は、アメリカの漁業資源管理を目的として 1976 年に制定され、2006 年の法改正ですでに一部の地域で先行的に実施されていた ITQ 方式が本格的に導入された（なお、1996 年にも MSA は改正されている）[31]。

以下、漁業資源管理に関する対策である総漁獲可能量（TAC）、個別割当（IQ）、ITQ について説明したうえで、アメリカの漁業資源管理政策を概観する。

(ｱ) 漁業資源管理のための施策（TAC、IQ、ITQ）

1) 総漁獲可能量（TAC）

総漁獲可能量（Total Allowable Catch: TAC）とは、漁業資源管理のため魚種ごとに設定される漁獲量の上限である。漁獲可能量は、科学的根拠に基づいて算出された「生物学的許容漁獲量[32]（Allowable Biological Catch: ABC）」やその他社会・経済学的な要因を考慮して決定

[29] Congress.gov (2018), H.R.2 - Agriculture Improvement Act of 2018, https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2/text, accessed January 26, 2020.

[30] アメリカでは ITQ 方式は IFQ（Individual Fishing Quotas）と呼ばれるが、本報告書ではアメリカの制度についても ITQ と表記する。

[31] MSA の概要と ITQ 導入までの経緯については以下に挙げる文献を参照。小松正之（2016 年）『世界と日本の漁業管理―政策・経営と改革―』成山堂書店、32-34、39-40、46-48 頁；ジェトロ（2010 年）『米国の水産資源管理をめぐる最近の動向』1-30 頁；NOAA, “Magnuson-Stevens Act,” https://www.fisheries.noaa.gov/topic/laws-policies#more-laws (accessed 2019-8-27)。

[32] 漁業資源が枯渇しないよう、資源の持続的維持及び悪化した資源が回復する水準に漁獲量を規制するための漁獲量上限。ABC は、科学的根拠に基づいた資源評価によって算出される。

される[33]。

漁業資源の維持管理のためには TAC は ABC の範囲内で設定されなければならない。ただし、TAC だけでは資源管理対策としては不十分で、TAC が設定されていても漁業者ないし漁船ごとの割当が設定されなければ、漁業者は他の漁業者よりも多く魚を獲ろうとして早いもの勝ち競争を招き（オリンピック方式）、乱獲の歯止めとならないこともある。

2) 個別割当（IQ）と譲渡性個別割当（ITQ）

そうした TAC の不備を補うために、「個別割当（Individual Quota: IQ）」方式が海外では導入されてきた（後述のとおり、日本でも 2018 年の改正漁業法により導入。ただし、日本でも一部地域では先行して導入）。IQ は、TAC の範囲内で、各漁業者（又は漁船）に個別漁獲量を割り当てる制度である。個別の漁獲割当量（通常は年間）が定まっているため、①TAC と合わせることで資源の維持回復が期待できる、②他の漁業者の行動に左右されないことから漁期中は自らのペースで漁獲でき、他の漁業者との競争に陥らないため、競争に費やす労力や資源が削減される、③各漁業者が市場動向を見ながら漁業ができることから、魚価が高いときに漁獲することが可能になる、といったメリットが、IQ にはあるとされる。

他方で、漁獲枠が決まっているため経営規模拡大が難しくなるなど経営戦略の融通が利かなくなることや、漁獲能力がない漁業者は漁獲枠を獲り残してしまうといったデメリットもある。また、漁業者が IQ 以上の漁獲をしないよう各漁船の漁獲量の監視や違反の取り締まりが必須となる。

IQ 方式のデメリットに対処するべく、個別割当（IQ）を売買等で譲渡可能にしたのが「譲渡性個別割当（Individual Transferable Quota: ITQ）」である。ITQ 方式では各漁業者が持つ漁獲枠を漁業者同士で貸借、売買できるため、経営を拡大したい人は他の漁業者等から漁獲枠を融通してもらえるし、漁業から撤退した人は漁獲枠を販売して資金を得ることができる。

漁獲枠は毎年設定する方法と、漁獲枠の一定期間全体にわたり譲渡や売買を受ける方法がある。漁獲枠を融通されれば集積と経営拡大が可能となり、漁業者の収益性が向上されうる。特定の漁業者に漁業枠が寡占されないよう注意する必要はあるが、ITQ を導入済みの海外諸国では漁獲枠の総量に上限が設定されている。また、漁獲枠以上の漁業をしないよう各漁船の漁獲量の監視や違反の取り締まりが必要な点は IQ と同様である。

漁業資源管理に有効とされる IQ や ITQ であるが、それらの制度が実施済みの海外諸国でも漁獲枠に制約が課せられるとして導入当時は漁業者や漁業会社の反対に直面した。ただし、導入後は過剰漁獲が改善され、漁業者も漁獲枠が確保されていることから過剰漁船や過剰投資を削減することが可能となり、一人当たりの漁獲量も増えているといわれる。漁業者も ITQ の導入により収益が確保されることを目の当たりにすると、ITQ 制度支持に態度を改めている[34]。

---

[33] 以下、TAC、IQ、ITQ の制度の特徴については、小松正之（2016 年）『世界と日本の漁業管理―政策・経営と改革―』成山堂書店、9-13 頁を参照。

[34] 小松正之（2016 年）『世界と日本の漁業管理―政策・経営と改革―』成山堂書店、13 頁。

(イ) アメリカの漁業資源管理政策

アメリカは、豪州、ニュージーランド、アルゼンチン等を含む「フィッシュ・フレンズ」と呼ばれるグループの一角であり、WTO ドーハラウンド交渉において、漁業補助金の原則禁止を求めている[35]。補助金等の支援策が例外的に認められるのは、減船、資源管理、インフラ整備等ごく一部である。

上述のとおり、現在のアメリカの水産政策は漁業資源管理が主軸であり、マグナソン・スティーブンス漁業資源保存管理法（MSA）が資源管理に関する根拠法である。MSA の主たる目的は、①過剰漁獲の防止、②取りすぎた漁業資源の回復、③長期的な経済的・社会的利益の増進、④安全で持続可能な魚介類の供給確保である[36]。同法の下、沿岸州と漁業関係者を代表する 8 つの「地域漁業管理理事会（regional fishery management councils）」[37]が設立され、国レベルの 10 の基準（National Standards）を含む MSA の保全管理要件を満たした漁業管理計画を作成することになっている。

図表 1-25　漁業資源管理のための連邦基準（National Standards）

1.	最適な漁獲量：過剰漁獲の防止と最適漁獲量を達成する
2.	科学的情報：資源の保全管理は利用可能で最適な科学的情報に基づいて行われる
3.	管理単位：個々の魚種の資源量は区域全体を単位として管理する
4.	配分：保全管理措置は異なる州の住民間で差別があってはならない。
5.	効率性：漁業資源の保全管理は漁業資源利用の効率性を考慮に入れる
6.	手法の種類と付随性：資源の保全管理は漁場、漁業資源、漁獲高等の違いや付随する状況を考慮に入れる
7.	費用対効果：費用の最小化と不要な重複の排除
8.	共同体：資源の保全管理は漁業共同体にとっての漁業資源の重要性を考慮に入れる
9.	混獲：混獲の最小化
10.	海洋での安全性：海洋における人命の安全性の向上

出典：NOAA,
"https://www.fisheries.noaa.gov/national/laws-and-policies/national-standard-guidelines," (accessed 2019-8-27).

ITQ 導入以前、TAC が設定されていたものの漁業者の漁獲競争が起きており、漁業資源は縮小していたことから、アメリカでは ITQ 方式の導入が検討されてきた。改正前の旧 MSA でも ITQ の導入は可能であり、1990 年以降、ホッキガイやオヒョウ、スケトウダラ、タラ

[35] 衆議院調査局『日本と欧米における漁業政策の動向～資源管理・個別漁獲割当制度と漁業補助金～』2009 年、17 頁、
http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Shiryo/nousui_200907_gyogyou.pdf/$File/nousui_200907_gyogyou.pdf（2019 年 8 月 27 日参照）。

[36] NOAA, "Magnuson-Stevens Act," https://www.fisheries.noaa.gov/topic/laws-policies#more-laws (accessed 2019-8-27).

[37] 8 つの地域漁業管理委員会は、①ニューイングランド漁業管理委員会、②北太平洋漁業管理委員会、③太平洋漁業管理委員会、④西部太平洋漁業管理委員会、⑤中部大西洋漁業管理委員会、⑥南大西洋漁業管理委員会、⑦カリブ海漁業管理委員会、⑧メキシコ湾漁業管理委員会である。

バガニ、ズワイガニ等の一部魚種が一部地域で ITQ によって管理されていた。しかし、ニューイングランド地方やメキシコ湾地域等の漁業の歴史が長く中小規模の漁業者が多い地域では、漁獲枠設定のための科学的根拠が不十分であるとか小規模漁業者が駆逐されるといった理由から ITQ 方式導入への反対が強かった。こうした経緯から 1996 年の MSA 改正により同年から 2002 年まで ITQ 導入が凍結される事態となった（ただし、「アメリカ漁業振興法（ASA）[38]」という別の法律を根拠とした ITQ 導入は妨げられない）。

2006 年の MSA 改正により ITQ が制度化されたが、ITQ 導入に反対する漁業者への配慮から、ITQ 導入に際しては当該地域で投票（レファレンダム）を実施して漁業者の賛否を確認するよう規定された。ただし、MSA には投票の具体的な実施方法が規定されていなかった。そこで商務省は、複数の漁業者によって構成される漁業者グループに対する漁獲割当プログラム（セクター漁業）は投票の対象外であると解釈し、2010 年から ITQ への反対が強かったニューイングランドでセクター漁業を開始し、セクター間での漁獲枠譲渡も合法とすることで、徐々に ITQ 方式を導入していった。

こうした ITQ を含む漁業資源管理の仕組みは、「キャッチシェアプログラム（Catch Share Program）」と呼ばれる漁獲割当制度の中で実施される。キャッチシェアプログラムとは、個別の漁業者や漁業協同組合、漁業共同体に TAC の一定割合を与えて、その一定漁獲量の中で漁獲を許可する制度のことである[39]。

最初のキャッチシェアプログラムは、中部大西洋漁業資源管理委員会が設定したホッキガイ（surf calm）・アイスランドガイ（ocean quahog）に関する ITQ である。2019 年 10 月現在、17 のキャッチシェアプログラムが設定されている。

図表 1-26　キャッチシェアプログラム一覧

地域漁業資源管理委員会	プログラム名	導入年
北太平洋	西部アラスカ・コミュニティ開発割当プログラム（Western Alaska Community Development Quota Program）[40]（底魚、オヒョウ、カニ、ギンダラ、保護種（Prohibited Species））	1992
北太平洋	オヒョウ・ギンダラ IFQ（Individual Fishing Quota Halibut and Sablefish）	1995
北太平洋	ベーリング海アメリカ漁業法（AFA）スケトウダラ漁業組合（Bering Sea AFA Pollock Cooperative）	1999
北太平洋	ベーリング海・アリューシャン列島（BSAI）タラバガニ・ズワイガニ（Bering Sea and Aleutian Islands King and Tanner Crab）	2005
北太平洋	アリューシャン列島スケトウダラ（Aleutian Islands	2005

[38] アラスカ沖漁業の振興を図るために 1998 年に成立した法律で、アメリカ国内で建造された漁船でなければ漁業に使用できない等が定められた。

[39] NOAA, “Catch Shares,” https://www.fisheries.noaa.gov/national/laws-and-policies/catch-shares (accessed 2019-12-20).

[40] 西アラスカ地域の発展と貧困緩和、持続的かつ多様な地域経済の達成のために、西アラスカ漁村の漁業者に、ベーリング海とアリューシャン列島の管理地域での漁獲割当を与える制度。NOAA, “Community Development Quota (CDQ) Program,” https://www.fisheries.noaa.gov/alaska/sustainable-fisheries/community-development-quota-cdq-program (accessed 2019-12-20).

	Pollock）	
北太平洋	BSAI 底魚（非スケトウダラ） 漁業協同組合（Bering Sea and Aleutian Islands Groundfish (Non-Pollock) Cooperatives）	2008
北太平洋	中部アラスカ湾ロックフィッシュ	2011
太平洋	太平洋ギンダラ許可（Pacific Sablefish Permit Stacking）	2001
太平洋	西海岸底魚トロール網合理化（West Coast Groundfish Trawl Rationalization）	2011
ニューイングランド	ニューイングランド多様種セクター（New England Multispecies Sectors）	2010
ニューイングランド	大西洋ホタテ IFQ（Atlantic Sea Scallops IFQ）	2010
中部大西洋	ホッキガイ・アイスランドガイ（Atlantic Surf Clam and Ocean Quahog）	1990
中部大西洋	ゴールデン・タイルフィッシュ	2009
南大西洋	レックフィッシュ（Wreckfish）	1991
メキシコ湾	タイ（Red Snapper）	2007
メキシコ湾	ハタ・アマダイ（Grouper and Tilefish）	2010
ー（高度回遊魚種）	クロマグロ個別割当（Individual Bluefin Tuna Quota）	2015

出典：NOAA, “Catch Share Programs by Council Region,” https://www.fisheries.noaa.gov/national/sustainable-fisheries/catch-share-programs-council-region (accessed 2019-12-20).

（2）経営安定対策

ア　農業政策

現在のアメリカの経営安定対策は、大きく不足払い、収入ナラシ、作物保険によって構成される。不足払いが導入されたのは 1973 年農業法だが、収入ナラシはそれに比較して新しい仕組みであり、導入は 2008 年に成立した「食料保全エネルギー法（Food, Conservation, and Energy Act、以下 2008 年農業法）」である。不足払いと収入ナラシは修正されながら、最新の農業法である 2018 年農業法においても維持されている。

不足払いと収入ナラシに並んで、アメリカのセーフティネットの重要な柱に位置付けられる作物保険（Crop Insurance）は 1938 年成立の「連邦作物保険法」によって導入され、その後、同法の改正や農業法等で保険プログラムの追加・修正が行われてきた。作物保険導入当時は収量保険のみであったが、1996 年農業法により新たな作物保険として、収入保険が導入された。

図表 1-27　2008 年農業法以降の主要農業プログラムの変遷

タイプ		2008 年農業法	2014 年農業法	2018 年農業法
経営安定対策	直接固定支払型	直接固定支払	－	－
	不足払い型	価格変動対応型支払（CCP)	価格損失補償（PLC）	PLC（一部修正）
	収入ナラシ型	平均作物収入選択（ACRE)	農業リスク補償（ARC）	ARC（一部修正）
作物保険		収量保険＋収入保険	収量保険＋収入保険（SCO（任意追加補償）と WFRP（総農場収入補償保険）を追加）	収量保険＋収入保険

出典：三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成。

(ア) 不足払い・収入ナラシ

不足払いとは、農産物の価格が基準額を下回った場合にその差額（又はその一部）を補てんする制度である。アメリカでは 1973 年農業法で初めて導入された。現行のプログラム名は、「価格損失補償（PLC）」である。

収入ナラシとは、農産物の販売収入（価格×単収）が直近数年間の平均値を下回った場合にその差額（又はその一部）を補てんする制度である。アメリカでは 2008 年農業法で導入された。現行のプログラム名は「農業リスク補償（ARC）」である。

1) PLC

先述のとおり、PLC は不足払い型のプログラムである。対象作物の販売価格（有効価格、

Effective Price）が農業法で規定された「参照価格」（Reference Price）を下回った場合、その差額が生産者に支払われる。PLC の支払額の算出式は以下のとおり、支払単価（Payment Rate、参照価格－有効価格）に支払単収と支払面積（基準面積×85%）を乗じて算出される[41]。

支払額　＝　支払単価　×　支払単収　×　（基準面積×85%）

参照価格は農業法の中で規定されている。有効価格は、販売年度の全国平均価格（Market Year Average Price: MYA）と販売支援融資（Marketing Assistance Loan）の融資単価（Loan Rate）のうち高い値が適用される。支払単収は、2008 年度～2012 年度の農場の平均単収の 90%又は 2008 年農業法時の「価格変動対応型支払（Counter-Cyclical Payment: CCP）」の支払額の算定時の単収のうち農家が選択した単収が用いられる。支払面積は、基準面積の 85%が適用される（当該作物の実際の作物面積ではない）。

PLC は 2018 年農業法でも維持された。参照価格は新法のもとでも不変であったが、新たに「実効参照価格（Effective Reference Price）」という仕組みが導入されている。これは、参照価格とオリンピック市場年平均価格（（5 年中最高年と最低年を除く 3 年平均））の 85%のいずれかの高い値を支払額算定の際の基準にするというものである。ただし、5 年オリンピック市場年平均価格の 85%は参照価格の 115%を超えない範囲という制限が設けられている。実効参照価格によって農産物の市場価格が高くなれば PLC の支払発動の確率が高まることになるものの、近年は農産物価格が低迷しておりこの変更によって生産者が恩恵を受ける見込みは小さい。

図表 1-28　2018 年農業法における PLC の参照価格（ドル／ブッシェル）

品目	参照価格	参照価格の 115%（注 4）
小麦	5.50	6.33
トウモロコシ	3.70	4.26
ソルガム	3.95	4.54
大麦	4.95	5.69
オーツ麦	2.40	2.76
長粒米（注 1）	14.00	16.10
中粒米（注 1）	14.00	16.10
大豆	8.40	9.66
その他油糧種子（注 1）	20.15	23.17
落花生（注 2）	535.00	615.25
乾燥エンドウマメ（注 1）	11.00	12.65
レンズマメ（注 1）	19.97	22.97
小さいヒヨコマメ（注 1）	19.04	21.90

[41] 勝又健太郎（2017）「米国－農業支援政策の概要と実施状況－」『米国（農業支援政策，SNAP 制度），EU（価格所得政策と CAP 簡素化，酪農，農業リスク管理，フランス），韓国，台湾（プロジェクト研究「主要国の農業戦略と世界食料需給の横断的・総合的研究」平成 28 年度 カントリーレポート 第 2 号）』7-8 頁。

品目	参照価格	参照価格の 115%（注 4）
大きいヒヨコマメ（注 1）	21.54	24.77
実綿（注 3）	0.367	0.422

注 1：ドル／ハンドレッドウェイト
注 2：ドル／トン
注 3：ドル／ポンド
注 4：小数点以下第 3 位を四捨五入（実綿を除く）。

2) ARC

ARC は、生産者の収入が基準収入の 86%を下回った場合に、基準収入の 10%を上限に補償するプログラムである。ARC には、カウンティ（郡）ベースの収入補償（カウンティ ARC、ARC-CO）と個別農場ベースの収入補償（農場 ARC 又は個別 ARC、ARC-IC）の 2 つがあるが、後者の農場 ARC の利用者はごくわずかであるため、ここでは郡 ARC のみを扱うこととする。郡 ARC 支払額の計算式は以下のとおりである[42]。

支払額　＝　（基準収入×86%　－　実収入）　×　（基準面積　×　85%）

郡 ARC の基準収入額は、5 年オリンピック平均全国販売価格に 5 年オリンピック郡平均単収を乗じて算出される。ある年の年平均販売価格が PLC の参照価格を下回っている場合はその年の販売価格は PLC の参照価格が適用される。そのため、農産物価格が大幅に下落したとしても PLC の参照価格を適用することで、ARC 支払額の下げ止まりを防ぐことができる。我が国の収入ナラシ制度には下げ止まりの仕組みはなく、この点でアメリカの ARC のほうがセーフティネットとしての安定性が高いといえる。

また、平均単収についてもある年の郡単収が、USDA が当該郡の過去の平均単収に基づき指定する「暫定単収（T 単収、Transitional Yield）」を下回る場合、当該郡の単収は暫定単収が適用される。暫定単収適用の基準は、旧 2014 年農業法では暫定単収の 70%を下回る場合であったが、2018 年農業法では 80%とされ、下げ止まり機能が強化された。

なお、郡 ARC の基準収入算出には郡の平均単収が用いられるが、その郡の平均単収は 2018 年農業法では農務省のリスク管理局（RMA）の作物保険用データを用いるよう改められた。2014 年農業法下では農務省の全国農業統計局（NASS）のデータが用いられていたが、NASS のデータは全国の集計地を作成する目的で収集されており、郡レベルではサンプルが十分になかったため精度が足りなかった[43]。そのため、近隣の郡にもかかわらず郡 ARC の支払額に大きな差が生じてしまい、生産者の改善要望が大きかったことから 2018 年農業法ではより信頼度の高いとされる RMA のデータを優先して使用するよう改正されたのである。前述のとおり 2018 年農業法の改正で PLC には実効参照価格の仕組みが導入され、支払

[42] 勝又健太郎（2017）「米国－農業支援政策の概要と実施状況－」『米国（農業支援政策，SNAP 制度），EU（価格所得政策と CAP 簡素化，酪農，農業リスク管理，フランス），韓国，台湾（プロジェクト研究「主要国の農業戦略と世界食料需給の横断的・総合的研究」平成 28 年度 カントリーレポート 第 2 号）』9 頁。
[43] 平澤明彦（2019）「米国 2018 年農業法―主な論点と農産物プログラムの改正内容―」『農林金融』2019・5 号、8 頁。

発動の基準額が引き上げられる余地がある。ある年の年平均販売価格が PLC の参照価格を下回っている場合は、郡 ARC の 5 年オリンピック平均全国販売価格には PLC の参照価格が用いられることから、PLC の改正により ARC で適用される PLC の参照価格が引き上げられる可能性もある[44]。

3) 対象作物

PLC と ARC には支払対象となる作物（Covered Commodity）が定められている。具体的には、下記の農産物が対象作物である。

図表 1-29　PLC と ARC の対象作物

2014 年農業法（2014 年 2 月成立時）	2018 年農業法
小麦	小麦
オーツ	オーツ
大麦	大麦
トウモロコシ	トウモロコシ
グレインソルガム	グレインソルガム
長粒米	長粒米
中粒米	中粒米
豆類	豆類
大豆	大豆
その他油糧種子	その他油糧種子
落花生	落花生
ー	実綿（seed cotton）

4) 支払対象面積

PLC と ARC の支給額は、「基準面積（Base Acres）」に基づいて計算される。基準面積とは、各農家が有する作物別に設定された面積（過去の作付け面積に基づき算定される）のことである。2014 年農業法では、2008 年農業法における作物別基準面積を維持するか、2009～2012 年の実際の作付け面積割合に適合するように基準面積を更新するか選択できることになった[45]。

なお、2014 年農業法では、綿花が PLC と ARC の対象作物からはずされた。そのため、従来綿花に配分されていた基準面積は、「一般基準面積（Generic Base Acres）」の扱いとなり、

[44] 平澤明彦（2019）「米国 2018 年農業法―主な論点と農産物プログラムの改正内容―」『農林金融』2019・5 号、8-9 頁。
[45] 勝又健太郎（2017）「米国－農業支援政策の概要と実施状況－」『米国（農業支援政策，SNAP 制度），EU（価格所得政策と CAP 簡素化，酪農，農業リスク管理，フランス），韓国，台湾（プロジェクト研究「主要国の農業戦略と世界食料需給の横断的・総合的研究」平成 28 年度 カントリーレポート 第 2 号）』4 頁。

基準面積としてはカウントされない。ただし、毎年度、対象作物（図表 1-29 で列挙されている作物）が一般基準面積に作付けされている場合は、その一般基準面積は、作付けされている作物の基準面積に追加される[46]。

5) 選択加入制

PLC と ARC は同時加入ができない。生産者はいずれかのプログラムへの加入を選択しなければならない。2014 年農業法では一度選択すると、農業法の施行期間である 5 年間は固定されたままで、再選択は認められなかった。

それが 2018 年農業法では選択方式が変更され、生産者が PLC か ARC かのいずれかを選択しなければならない点は 2014 年農業法と同様であるものの、2018 年農業法では 2019～2020 作物年度で一度選択したのち、2021 作物年度にも再選択が可能となった。2021 作物年度以降は毎年度再選択が可能である。生産者が選択申請期間中に PLC も ARC もいずれも選択しなかった場合は PLC を選択したものとみなされる。

2014 年農業法では、郡 ARC を選択する生産者が多く、基準面積の約 8 割が郡 ARC の対象となっていた。2018 年農業法における選択状況はまだ明らかとなっていないが、PLC を選択する生産者が増加すると予測されている。

図表 1-30　2014 年農業法時における PLC と ARC の選択状況（基準面積の内訳）

出典：USDA データより三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成。USDA/FSA, “ARC/PLC Election Data,” https://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/arcplc_program/index (accessed-2019-12-5).

[46] 勝又健太郎（2017）「米国－農業支援政策の概要と実施状況－」『米国（農業支援政策，SNAP 制度），EU（価格所得政策と CAP 簡素化，酪農，農業リスク管理，フランス），韓国，台湾（プロジェクト研究「主要国の農業戦略と世界食料需給の横断的・総合的研究」平成 28 年度 カントリーレポート 第 2 号）』4 頁。

6) 受給資格

PLC と ARC の受給資格には制限が設けられている。一つが、農業に従事していることであり、もう一つは所得制限である。

PLC と ARC の支払を受給するには、農業法が定める「生産者」（地主、小作人、分益小作人であり、対象作物の生産リスクと当該作物の所有権を共有している者）のうち、特に「農業に活動的に従事している（actively engaged in farming）」者（以下、活動的従事者）である[47]。活動的従事者とは、生産要素（資本、労働、経営管理）を相当程度提供し、その対価として生産物（売上）を共有していることであり、具体的には、農業労働について、年間ある農場で少なくとも 1,000 時間労働しているか、若しくはある農場の経営に必要な様々な労働の総労働時間の 50%以上の労働時間を提供しているか、のいずれかの少ないほうと規定されている。また、10 エーカー[48]以下の農場の生産者は原則として支払を受ける権利をもたない。

所得制限は、調整後所得（Adjusted Gross Income: AGI）[49]の 3 年平均が 900,000 ドル以内でなければ、PLC や ARC の支払を受給できない。年間受給限度額は 125,000 ドルである。

(イ) 作物保険

1) 作物保険の概要

作物保険とは、生産者が保険に加入し、生産する農産物の収量や価格が一定水準以下に低下した場合に、保険者によって集められた保険料から保険金が支払われる仕組みである。

作物保険の保証対象は、収量の減少と価格の低下であり、3 つのタイプに大別できる。第 1 は、収量の減少のみを対象とし、価格の低下は対象としない「収量保険」であり、第 2 は、価格の低下のみを対象とし、収量の減少は対象としない「価格保険」、第 3 が、収量の減少と価格の低下の両方をカバーする「収入保険」である[50]。ただし、価格保険はないため、事実上作物保険として存在するのは、収入保険と収量保険の 2 種類のみであり、本報告書でもこの 2 種類を取り上げる。

図表 1-31　作物保険の分類

	収量の減少を補償	
	○	×

[47] 勝又健太郎（2017）「米国－農業支援政策の概要と実施状況－」『米国（農業支援政策，SNAP 制度），EU（価格所得政策と CAP 簡素化，酪農，農業リスク管理，フランス），韓国，台湾（プロジェクト研究「主要国の農業戦略と世界食料需給の横断的・総合的研究」平成 28 年度 カントリーレポート 第 2 号）』4-5 頁。

[48] 1 エーカーは約 4,047 平方メートルであり、約 40 アール（1 アールは 100 平方メートル）。

[49] 連邦歳入庁（IRS: Internal Revenue Service）の調整後所得（AGI）とは、給与所得や利子所得等の所得（income）の総合計から、Above the Line Deduction と呼ばれる控除群を差し引いた金額を指す。

[50] 吉井邦恒（2018）「収入保険と農業経営の安定化―アメリカを事例として―」『米国（米国農業法，農業経営の安定化と農業保険、SNAP－Ed），EU（CAP 農村振興政策，フランス，英国），韓国，台湾（プロジェクト研究 [主要国農業戦略横断・総合] 研究資料 第 6 号平成 29 年度 カントリーレポート）』2 頁。

価格低下を補償	○	収入保険	価格保険
	×	収量保険	

出典：吉井邦恒（2018）「収入保険と農業経営の安定化―アメリカを事例として―」『米国（米国農業法，農業経営の安定化と農業保険、SNAP－Ed），EU（CAP 農村振興政策，フランス，英国），韓国，台湾（プロジェクト研究 [主要国農業戦略横断・総合] 研究資料 第 6 号平成 29 年度 カントリーレポート）』2 頁（一部表現は変更）。

収量と価格の変動が生じた際の、収量保険と収入保険の保険金の支払可否について整理すると次のとおりである。

図表 1-32　収量保険と収入保険の支払対象の比較

	収量保険	収入保険
高収量・低価格（豊作貧乏）	保険金は支払われない。	価格の低下による収入減少の状況により、保険金が支払われる。
低収量・高価格（不作時の価格高騰）	収量の減少の程度と引受時に決められた保証価格に基づき、保険金が支払われる。	価格の上昇による収入増加分を考慮し、なお収入が補償水準を下回っていれば保険金が支払われる。ただし、収入が増加しているため、収量保険よりは保険金が少なくなる可能性がある。
低収量・低価格（不作かつ価格低迷）	収量の減少の程度と引受時に決められた保証価格に基づき、保険金が支払われる。	収量の減少部分に加えて、価格の低下による収入減少に対しても保険金が支払われる。

出典：吉井邦恒（2018）「収入保険と農業経営の安定化―アメリカを事例として―」『米国（米国農業法，農業経営の安定化と農業保険、SNAP－Ed），EU（CAP 農村振興政策，フランス，英国），韓国，台湾（プロジェクト研究 [主要国農業戦略横断・総合] 研究資料 第 6 号平成 29 年度 カントリーレポート）』3 頁（一部表現は変更）。

アメリカの作物保険は、自然災害や市場の影響等によって農家の所得が減少した場合に、保険契約時（作付け前）の農家の「期待収入額」（過去の平均的単収と期待価格（先物価格等）から算出）と「補償率」（50～90%）に基づいて算出された「保険保証額」と実収入の差額を保険金として支給することで、農家の所得減を補てんする制度である。

1938 年に収量保険が作物保険として先に導入された[51]。しばらくは収量保険のみであったが、1996 年に収入保険が新たに導入された。重複を避けるため、同一作物が作物別収量保険と収入保険の両方に同時に加入することはできない[52]。主な作物保険プログラムは下記のとおりである。

[51] 勝又健太郎（2017）「米国－農業支援政策の概要と実施状況－」『米国（農業支援政策，SNAP 制度），EU（価格所得政策と CAP 簡素化，酪農，農業リスク管理，フランス），韓国，台湾（プロジェクト研究「主要国の農業戦略と世界食料需給の横断的・総合的研究」平成 28 年度 カントリーレポート 第 2 号）』3 頁。

[52] 勝又健太郎（2017）「米国－農業支援政策の概要と実施状況－」『米国（農業支援政策，SNAP 制度），EU（価格所得政策と CAP 簡素化，酪農，農業リスク管理，フランス），韓国，台湾（プロジェクト研究「主要国の農業戦略と世界食料需給の横断的・総合的研究」平成 28 年度 カントリーレポート 第 2 号）』15-16 頁。

図表 1-33　主要作物保険プログラムの概要

	保険対象リスク	名称	概要
収量保険	自然災害等（干ばつ、凍霜害、湿潤害、暴風雨、洪水、病害、虫害、獣害、火災、噴火等）による収量の減少	大災害作物保険（Catastrophic Crop Insurance: CAT）	過去 4-10 年の平均単収の 50%を下回った場合、下回った分について予想市場価格の 55%を支払う。保険料は全額政府が負担するが、加入する作物ごとに 300 ドルの手数料を支払う。
		過去実績生産保険（Actual Production History: APH）	CAT では不十分だと感じる農業者に対して上乗せの保証（50-85%）を行う保険。保証価格は期待予想価格（FCIC が決定）の 55-100%の範囲で加入者が選択し、選択した条件に応じた保険料を支払う。
		収量補償保険（Yield Protection: YP）	基本的仕組みは APH と同じ。適用される価格は APH と異なり作付け前先物価格を使用
		郡収量補償保険（Area Yield Protection: AYP）	個々の農場の収量ではなく、郡ベースの収量をもとに保証する作物保険
収入保険	自然災害等による収量の減少、価格の低下のいずれか、又は、その両方による収入の減少	収入補償保険（Revenue Protection: RP）	単収低下と価格低下によって実際の販売収入が収入保証額（基準単収×基準価格×保証率）を下回った場合に、下回った分を補償。
		過去実績収入補償保険（Actual Revenue History: ARH）	果樹を対象に単収、価格、品質低下によって実際の販売収入が過去の平均単収×保証水準を下回った場合に補償。
		郡収入補償保険（Area Revenue Protection: ARP）	AYP と同様に郡ベースの収入額をもとに収入を保証
		総農場収入補償保険（Whole Farm Revenue Protection: WFRP）	経営単位の農業収入が基準収入（過去の平均収入×保証水準（50-85%））を下回った場合に補償する収入保険。

出典：勝又健太郎（2017）「米国－農業支援政策の概要と実施状況－」『米国（農業支援政策，SNAP 制度），EU（価格所得政策と CAP 簡素化，酪農，農業リスク管理，フランス），韓国，台湾（プロジェクト研究 「主要国の農業戦略と世界食料需給の横断的・総合的研究」平成 28 年度 カントリーレポート 第 2 号）』16 頁；清水徹朗（2016）「農業共済の現状と収入保険導入を課題」『農林金融』2016 年 10 月号、13 頁に基づき作成（用語は一部変更）。

作物保険は農務省のリスク管理局（RMA）の管轄である。2019 年 7 月現在、RMA と契約

を結んでいる民間保険会社は 14 社であり[53]、政府は、作物保険に加入する生産者が支払う保険料への補助、保険会社に対する運営費用負担、保険会社の保険責任の一部に対する政府の再保険等を行っている。このうち、政府支出に占める保険料補助の割合が最も大きい[54]。

保険料補助率は、プログラムの種類や補償水準、対象面積の加入単位によって異なる。補償水準が高くなるにつれ保険料が高くなるため、一般的に保険料に占める保険料補助の金額の割合は補償水準が高いほど低下する。保険料補助には不足払いと収入ナラシのような受給資格制限（活動的従事者、所得制限）や支給額の上限は設けられていないものの、クロスコンプライアンス[55]（農務省 ERS は「保全コンプライアンス（Conservation Compliance）」と表現[56]）は存在する。

図表 1-34　アメリカにおける作物保険の実施体制

出典：吉井邦恒（2014）「わが国の農業収入保険をめぐる状況－アメリカの収入保険 AGR を手がかりとして－（日本保険学会関東部会学会報告）」をもとに三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成。

受給資格制限がないため、政府支払の対象外又はわずかな金額しか政府支払を受給できない大規模経営にとって作物保険は重要なセーフティネットとなっている。他方で、保険料補助等を通じて大規模経営に政府から多額の支払がされていることや、WTO 農業協定上作

[53] 保険会社の一覧は RMA のウェブサイトで検索可能。USDA/RMA, Approved Insurance Provider Listing, https://public.rma.usda.gov/AipListing/InsuranceProviders (accessed 2019-7-3).
[54] 勝又健太郎（2017）「米国－農業支援政策の概要と実施状況－」『米国（農業支援政策，SNAP 制度），EU（価格所得政策と CAP 簡素化，酪農，農業リスク管理，フランス），韓国，台湾（プロジェクト研究「主要国の農業戦略と世界食料需給の横断的・総合的研究」平成 28 年度 カントリーレポート 第 2 号）』16、19 頁。
[55] クロスコンプライアンスとは、特定のプログラムで補助金などの支払を受ける場合に、支払の条件として別のプログラムの要件を満たすことを求める手法を指す。
[56] USDA/ERS (2017) “ Conservation Compliance in the Crop Insurance Era,” July 27, 2017, https://www.ers.usda.gov/amber-waves/2017/july/conservation-compliance-in-the-crop-insurance-era/ (accessed 2019-6-27).

物保険が「黄」の政策分類[57]になること等の批判が作物保険に向けられている[58]。

2) 作物保険への加入面積

図表 1-35 は、主要農作物（トウモロコシ、綿花、落花生、コメ、大豆、小麦）における作物保険加入面積の推移を示している。1996 年に収入保険が導入されると、徐々に収入保険の加入面積が増加し、2017 年は作物保険加入面積の約 9 割を収入保険が占めている。

収入保険加入面積が増加したのは、2000 年代後半に農作物価格が上昇したことにより不足払い（CCP）がほとんどの農作物で支払われなくなったこと、それにもかかわらず不足払いの目標価格と支払単収が引き上げられず、不足払いに価格下落リスクのセーフティネットとしての役割が期待できなくなったことによる。また、金融機関が農家の収入安定化を一種の担保とみなして収入保険の購入を融資先の農家に勧めるようになったことも収入保険への加入が増加した一因とされる[59]。

図表 1-35　主要農作物における作物保険加入面積の推移（百万エーカー）

※トウモロコシ、綿花、落花生、コメ、大豆、小麦の合計
出典：農務省リスク管理局の USDA/RMA, Summary of Business **より作成。**USDA/RMA, Summary of Business, https://prodwebnlb.rma.usda.gov/apps/SummaryOfBusiness.

---

[57] 黄の政策とは、WTO で用いられている補助金分類の一つで、価格支持や毎年の生産量に基づく直接支払等が該当する。WTO では、黄の政策は国内農業生産を刺激するため、貿易歪曲度が高いとされ、ウルグアイ・ラウンドから黄の政策に該当する補助金は削減対象とされている。農林水産省（2008）『WTO 関係用語集ポケット版』http://www.maff.go.jp/j/kokusai/taigai/wto/pdf/wto_yogo_080314.pdf（2019 年 6 月 27 日参照）。

[58] 吉井邦恒（2018）「収入保険と農業経営の安定化―アメリカを事例として―」『米国（米国農業法，農業経営の安定化と農業保険、SNAP－Ed），EU（CAP 農村振興政策，フランス，英国），韓国，台湾（プロジェクト研究 [主要国農業戦略横断・総合] 研究資料 第 6 号平成 29 年度 カントリーレポート）』19 頁。

[59] 平澤明彦「米国の作物収入保険における品目横断化の動き」『農中総研 調査と情報』第 18 号、2010 年、4 頁、http://www.nochuri.co.jp/report/norin/28.html。

下記は 2017 年の主要農作物の作物保険加入面積を示した図表である。コメと落花生を除く全ての農作物で収入保険の加入面積が収量保険を上回り、トウモロコシ、綿花、大豆、小麦は 7 割以上が収入保険に加入している。収量保険と収入保険を合計すると、全ての農作物で保険カバー率が作付け面積の 8 割を超えている。

図表 1-36　主要農作物の作物保険加入状況（2017 年、千エーカー）

	保険加入面積			作付面積	保険カバー率		
	収量保険	収入保険	合計		収量保険	収入保険	合計
トウモロコシ	5,965	72,908	78,874	90,167	6.60%	80.90%	87.50%
綿花	2,161	9,527	11,687	12,612	17.10%	75.50%	92.70%
落花生	1,332	310	1,642	1,871	71.20%	16.60%	87.80%
コメ	1,547	819	2,366	2,463	62.80%	33.20%	96.10%
大豆	6,238	73,608	79,845	90,142	6.90%	81.70%	88.60%
小麦	4,797	32,432	37,229	46,012	10.40%	70.50%	80.90%
合計	22,040	189,603	211,643	243,266	9.10%	77.90%	87.00%

出典：USDA/RMA, Summary of Business <http://prodwebnlb.rma.usda.gov/apps/SummaryOfBusiness> より作成。作付け面積は、USDA/NASS<https://www.nass.usda.gov/Data_and_Statistics/>より作成（2019 年 7 月 30 日参照）。

3) 2015 年以降導入された新たな作物保険

a)　任意追加補償（SCO）

新たな保険として、任意追加補償（Supplemental Coverage Option: SCO）が 2015 年に導入された。これは、収入（保険設計上の期待収入、又は期待収量）の 86%までを保障する保険である。収量補償保険（Yield Protection）、収入補償保険（Revenue Protection）、収穫時価格オプションのない収入補償保険（Revenue Protection with the Harvest Price Exclusion: RPHPRE [60]）への加入が必須であり[61]、SCO はこれらの保険に加入する農家への上乗せ的な保障である。期待収入／収量の 86%以下になると保険金が支払われる。保険金の最大額は、期待収入／収量が 75%まで低下した場合に 86%と 75%の差である 11%である。75%までの期待収入／収量は農家が上記を含む他の保険商品によってカバーすることになる。政府の保険料補助は 65%で保険料補助の平均 62%よりやや高い。

SCO は 2015 年に大麦、トウモロコシ、綿花、コメ、ソルガム、大豆、小麦で利用可能と

[60] 収穫時価格オプションのない収入補償保険。期待予測価格のみが適用され、収穫時価格が高くなった場合には支払額が減額されるが、銀行からの借り入れ時の最低限の収入保障として有益とされる。プロマーコンサルティング『米国大統領選・連邦赤字削減を踏まえた米国次期農業法の論議の現状と方向性（平成 24 年度海外農業情報調査分析事業（米州））』2013 年、27 頁、http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/pdf/01america_us.pdf（2019 年 6 月 27 日参照）。

[61] USDA, “Supplemental Coverage Option for Federal Crop Insurance,” 2016, https://www.rma.usda.gov/pubs/rme/2017sco.pdf.

なり、2016 年作物年度からは、アルファルファ、キャノーラ、野生コメ（cultivated wild rice）、乾燥えんどう豆、飼料生産（forage production）、牧草種子（grass seed）、ハッカ、オーツ麦、たまねぎ、じゃがいも、ライ麦が一部の郡で追加され、将来的には大麦や冬小麦で利用できる郡が追加される予定となっている[62]。

b) 総農場収入補償保険（WFRP）

「総農場収入補償保険（WFRP: Whole Farm Revenue Protection）」は、2015 年から導入された収入保険である。全ての農産物が対象であり、経営単位の農業収入を把握して、収入が減少した場合に保険金が支払われる。WFRP 以前からも経営体単位の収入保険は存在しており、AGR（Adjusted Gross Revenue）が 1999 年から、AGR を一部簡素化した AGR-Lite が 2003 年から実施されてきた。主に果樹・野菜生産者、有機農産物生産者、市場に直接販売する生産者、多角化した生産者を念頭に、AGR や AGR-Lite よりも充実した収入保険として WFRP が 2015 年から導入された[63]。他の保険と同様、政府は WFRP に加入する生産者が支払う保険料への補助を実施する。補助率は補償水準等に基づき 56%から 80%まで設定されている。

図表 1-37　AGR と WFRP の比較

<table>
<tr><th></th><th>AGR、AGR-Lite</th><th>WFRP</th></tr>
<tr><td>導入年</td><td>AGR：1999 年
AGR-Lite：2003 年</td><td>2015 年</td></tr>
<tr><td>実施州</td><td>AGR：18 州（2014 年）
AGR-Lite：35 州（同上）</td><td>45 州（2015 年）
全州（2016 年～）</td></tr>
<tr><td>加入資格</td><td>継続する 7 年間（5 年間＋前年＋保険加入年）の農業所得申告書を提出できる生産者</td><td>継続する 5 年間の農業所得申告書を提出できる生産者</td></tr>
<tr><td>対象リスク</td><td>自然災害や市場変動（価格低下）による収入減</td><td>同左</td></tr>
<tr><td>対象品目</td><td>農作物、家畜・畜産物</td><td>同左</td></tr>
<tr><td>保証収入</td><td>6 段階の保証水準×支払率から選択
<table>
<tr><th></th><th>保証水準</th><th>支払率</th></tr>
<tr><td>①</td><td>65</td><td>75</td></tr>
<tr><td>②</td><td>65</td><td>90</td></tr>
<tr><td>③</td><td>75</td><td>75</td></tr>
<tr><td>④</td><td>75</td><td>90</td></tr>
<tr><td>⑤</td><td>80</td><td>75</td></tr>
<tr><td>⑥</td><td>80</td><td>90</td></tr>
</table>
※⑤と⑥の条件で加入するには 3 種類以上の農産物生産が条件</td><td>基準収入に保証水準（50-85%）を乗じた額</td></tr>
<tr><td>その他</td><td>AGR-Lite は AGR より保証上限が低いが家畜収入制限がない）</td><td>―</td></tr>
</table>

[62] USDA/RMA, “Supplemental Coverage Option (SCO),” https://www.rma.usda.gov/news/currentissues/sco/.
[63] 吉井邦恒（2018）「収入保険と農業経営の安定化―アメリカを事例として―」『米国（米国農業法，農業経営の安定化と農業保険、SNAP－Ed），EU（CAP 農村振興政策，フランス，英国），韓国，台湾（プロジェクト研究 [主要国農業戦略横断・総合] 研究資料 第 6 号平成 29 年度 カントリーレポート）』10 頁。

出典：吉井邦恒（2014）「わが国の農業収入保険をめぐる状況－アメリカの収入保険 AGR を手がかりとして－（日本保険学会関東部会学会報告）」29-31 頁、同（2018）「収入保険と農業経営の安定化―アメリカを事例として―」『米国（米国農業法，農業経営の安定化と農業保険、SNAP－Ed），EU（CAP 農村振興政策，フランス，英国），韓国，台湾（プロジェクト研究 [主要国農業戦略横断・総合] 研究資料 第 6 号平成 29 年度 カントリーレポート）』11 頁、USDA/RMA, Adjusted Gross Revenue (AGR), https://legacy.rma.usda.gov/policies/agr.html (accessed 2019-7-31)をもとに三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成。

WFRP はパイロット・プログラムという位置づけである。これは前身の AGR と AGR-Lite も同様であった。前身の 2 つの保険は導入されていない州もあったが、WFRP は 2016 年から全米での実施となっている。

WFRP に加入できるのは、継続する 5 年間の農業所得申告書を提出できる生産者である（ただし、新規就農者は 3 年間、例外的に 4 年間でも加入可能な場合もあり）。保証される収入は基準収入に保証水準（50～85%）を乗じた額である。基準収入は、所得税申告書に基づく過去 5 年間の平均対象農業収入と農業経営報告に基づく当年度の予想収入を比較して、小さいほうの額となる。WFRP に加入しても他の作物保険に加入可能であり、ARC や PLC 等の他の農業法プログラムも利用できる。

WFRP は農業所得税申告後でなければ保険年度の算定収入額が確定しないため、保険金の請求と支払は加入翌年の確定申告開始日以降となる。保険金の査定として損害評価が行われるが、損失の有無は保険年度に受け取ったとされる算定収入額に基づく。損失評価時には、圃場に収穫物がないケースがほとんどであるため、損失評価は書類審査が中心となる[64]。

図表 1-38 は AGR と WFRP の加入証券数を示している。WFRP が全州で実施されるようになったことで 2016 年以降はそれ以前の 2 倍程度の加入証券数となっているが、アメリカではすでに多くの収量保険や収入保険が導入されていることから作物保険全体に占める WFRP の位置づけは小さい。

[64] 吉井邦恒（2018）「収入保険と農業経営の安定化―アメリカを事例として―」『米国（米国農業法，農業経営の安定化と農業保険、SNAP－Ed），EU（CAP 農村振興政策，フランス，英国），韓国，台湾（プロジェクト研究 [主要国農業戦略横断・総合] 研究資料 第 6 号平成 29 年度 カントリーレポート）』10 頁。

図表 1-38　経営単位収入保険の加入証券数の推移

出典：USDA/RMA, Summary of Business, https://prodwebnlb.rma.usda.gov/apps/SummaryofBusiness/ (accessed 2019-7-30)をもとに三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成

なお、吉井（2018）は、WFRP は従来作物保険の対象外だった農産物に収入保証を提供しているとする一方で、現在の WFRP は、新規加入者や従来の保険対象外作物のリスクの大きさを適切に把握できていないこと、前身の AGR 以来ほとんどの年で損害率（Loss-Ratio、保険料に対して支払った保険金の割合のことであり、保険金を保険料で除して算出される）が 1 を上回っており保険収支が赤字で、また加入者の農業収入が平均で 100 万ドルを超えていることから今後加入者が更に増加すると保険収支が更に悪化するなどの懸念があると指摘している[65]。

こうした事態に対処するため、従来経営単位収入保険では、保険金支払時の審査に重点を置いてきたが、WFRP の加入が増加した 2017 年以降は、引受時の書類審査の厳格化にシフトしているとされる[66]。

(ｳ) その他

1) 直接固定支払

直接固定支払（Direct Payment）は、作物ごとの単位重量当たり一定額を給付する補助金であり、農産物の価格水準にかかわらず支払が行われる。1996 年農業法で導入され、2014

[65] 吉井邦恒（2018）「収入保険と農業経営の安定化―アメリカを事例として―」『米国（米国農業法，農業経営の安定化と農業保険、SNAP－Ed），EU（CAP 農村振興政策，フランス，英国），韓国，台湾（プロジェクト研究 [主要国農業戦略横断・総合] 研究資料 第 6 号平成 29 年度 カントリーレポート）』19 頁。

[66] 吉井邦恒（2018）「収入保険と農業経営の安定化―アメリカを事例として―」『米国（米国農業法，農業経営の安定化と農業保険、SNAP－Ed），EU（CAP 農村振興政策，フランス，英国），韓国，台湾（プロジェクト研究 [主要国農業戦略横断・総合] 研究資料 第 6 号平成 29 年度 カントリーレポート）』19-20 頁。

年農業法で廃止された。不足払いが廃止された経過措置として 1996 年農業法で導入されたが、2002 年農業法でも廃止されずに継続された（不足払いも復活した）。

しかし、2000 年代後半から農産物価格が上昇し農業所得が著しく伸びたことから、価格に関わらず支払われる補助金の正当化が困難となり、2014 年農業法で廃止となった[67]。

イ　林業

アメリカには日本の森林保険のような林業保険は存在しない[68]。

ウ　水産業

前述のとおり、アメリカは、豪州、ニュージーランド、アルゼンチン等を含む「フィッシュ・フレンズ」と呼ばれるグループの一角であり、WTO ドーハラウンド交渉において、漁業補助金の原則禁止を求めている。フィッシュ・フレンズは、減船、資源管理、インフラ整備等ごく一部についてのみ補助金が認められるとの立場であり、日本の漁業保険（漁業共済）のような制度はない。

（3）食の安全・安心

ア　食品安全強化法の概要

食品安全強化法（Food Safety Modernization Act: FSMA）は、オバマ大統領の署名により 2011 年 1 月に成立した。食品安全強化法成立の背景として、食品が原因で毎年約 4,800 万人（アメリカ人の 6 人に 1 人）が病気になり、12 万 8,000 人が入院し、3,000 人が食品に由来する病気で死亡しており、これが公衆衛生の観点から重大な負担であること、しかも多くの部分が予防可能であると認識されていたことを食品医薬品局（Food and Drug Administration: FDA）は指摘している[69]。

食品安全強化法は、アメリカで 1997 年より水産食品、食肉・食鳥肉及びその加工品、果実飲料について順次義務付けが進められていた HACCP による衛生管理をほぼそのまま組み込んだ上で、さらに従来の HACCP で焦点が置かれていた工程管理以外の管理も予防的コントロールの手法として考慮することを義務付けた。こうした予防管理の例としては、アレルゲンの管理（アレルゲンの正確な表示）、サプライ・チェーンプログラム（使用原材料の安全性確認）、衛生管理（製造設備の清掃・消毒や従業員の教育訓練）等が挙げられる[70]。

---

[67] 三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング『（2014 年）平成 25 年度海外農業・貿易事情調査分析事業（米州）報告書（農林水産省委託事業）』15-16 頁。

[68] 林野庁「森林保険をめぐる状況について」9 頁、http://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/hoken/pdf/24-1sankou2.pdf（2019 年 8 月 27 日参照）。

[69] FDA (2018) “Background on the FDA Food Safety Modernization Act (FSMA)”, https://www.fda.gov/food/food-safety-modernization-act-fsma/background-fda-food-safety-modernization-act-fsma (accessed 2019-07-04).

[70] FDA(2017) “HACCP Principles & Application Guidelines”, https://www.fda.gov/food/hazard-analysis-critical-control-point-haccp/haccp-principles-application-guidelines (accessed 2020-01-27); 杉浦嘉彦（2016）「いよいよ施行となった米国 FSMA による予防的コントロールの概観と緊急対応策」『月刊 HACCP』第 22 巻第 10 号（2016 年 10 月号）、62-63 頁; ジェトロ農林水産・食品部 農林水産・食品課（2019）「本格施行！米国

食品医薬品局は、食品安全強化法により「食品安全システムを強化し公衆衛生をより良く保護すること」、「食品安全問題の事後的な対応に専ら依存するのではなく、それらの問題の予防に注力すること」、「リスクと予防に基づいた食品安全基準を遵守させ、問題発生時により良い対応や問題の制御を行うこと」及び「輸入食品にも国内の食品と同様の基準を遵守させ、州や地方当局と協力し統合された全国的食品安全システムを構築すること」が可能になるとしている。食品安全強化法に基づき食品医薬品局に新たに与えられる主要な権限・義務は以下のとおりである[71]。

(ｱ) 予防

食品医薬品局は食品流通全般にわたる包括的で科学に基づく予防的コントロールについて法的義務を負うこととなった。義務には以下が含まれている。

図表 1-39 食品安全強化法に基づく食品医薬品局の予防に関する権限・義務

項目	内容
食品施設における義務的予防コントロール	食品施設は、書面による予防管理計画を立て、それを実施する必要がある。これには、以下が含まれる。 ・ 食品安全に影響する可能性のあるハザードの評価 ・ ハザード抑止・最小化のための予防措置・コントロールの特定 ・ 予防措置・コントロールが機能していることを確かにするためのモニタリング方法の特定 ・ 定常的なモニタリング活動の記録 ・ 問題発生時における是正措置の特定
義務的安全製造基準	食品医薬品局は、食品の安全な製造と果実・野菜の収穫に関して科学に基づいた最低限の基準を定めなければならない。これらの基準は、土壌改質、衛生、包装、温度管理、飼育場の動物、水を対象に含まなければならない。
意図的汚染の予防権限	食品医薬品局は、食品を意図的な汚染から保護するための規則を発行しなければならない。規則には、食品サプライチェーン上、脆弱性のある特定ポイントにおける対応・保護を含めた科学的な戦略を含む。

出典: FDA (2018) “Background on the FDA Food Safety Modernization Act (FSMA)”, https://www.fda.gov/food/food-safety-modernization-act-fsma/background-fda-food-safety-modernization-act-fsma (accessed 2019-07-04).

(ｲ) 査察・要件の遵守

食品安全強化法の予防的コントロールの基準は生産者・加工業者がそれらを遵守することで初めて食品安全の改善効果が得られるため、食品医薬品局による要件の遵守を確かに

食品安全強化法～対米輸出への取り組み～」『ジェトロセンサー』第 67 巻第 802 号（2017 年 9 月号）、6-7 頁。

[71] FDA (2018) “Background on the FDA Food Safety Modernization Act (FSMA)”, https://www.fda.gov/food/food-safety-modernization-act-fsma/background-fda-food-safety-modernization-act-fsma (accessed 2019-07-04).

するための監視と、問題発生時の効果的対応が必要となる。査察と要件の遵守に関し、食品安全強化法は以下の措置を定めている。

図表 1-40　食品安全強化法に基づく食品医薬品局の査察・要件遵守に係る権限・義務

項目	内容
義務的査察の頻度	食品安全強化法は食品施設に対する義務的査察の頻度をリスクに基づいて設定している。高リスクと見なされる国内施設は食品安全強化法施行から 5 年以内に査察を実施し、その後最低 3 年ごとの査察が必要となる。また、食品安全強化法は食品医薬品局に施行後 1 年以内に 600 カ所の海外食品製造施設を査察し、その後 5 年の間、毎年査察数を倍増させることを義務付けている。
記録に対するアクセス	食品医薬品局は食品安全計画やその計画実施状況等の記録に対するアクセスが可能となる。
認証済み検査機関による食品検査	食品安全強化法は認証を受けた検査機関による食品検査の実施を要求しており、食品医薬品局に対して検査機関の認証プログラムを構築することを義務付けている。

出典: FDA (2018) “Background on the FDA Food Safety Modernization Act (FSMA)”, https://www.fda.gov/food/food-safety-modernization-act-fsma/background-fda-food-safety-modernization-act-fsma (accessed 2019-07-04).

(ｳ)　問題発生時の対応

予防的コントロールを実施していても問題が発生した場合には、食品医薬品局がそれらに効果的に対応する必要があるため、食品医薬品局は食品安全強化法に基づき以下の権限を持つ。

図表 1-41　食品安全強化法による食品医薬品局の問題発生時の対応に係る権限・義務

項目	内容
義務的リコール	食品医薬品局は、企業が食品医薬品局の要請後も安全でない食品の自主的リコールを行わない場合、義務的リコールを発令する権限を持つ。
行政による食品差し止めの拡大	食品安全強化法は食品医薬品局に対し、法令違反の可能性がある食品の行政による差し止めに関し、より柔軟性のある基準を提供する。
登録の一時停止	食品医薬品局は食品が死亡や深刻な健康への悪影響を及ぼしうるという合理的な蓋然性が認められる場合には、施設登録を一時停止することができる。
食品流通の追跡能力の向上	食品医薬品局は、アメリカ産及び輸入食品に対する追跡能力を向上させるシステムの導入を義務付けられている。加えて、食品由来の疾病突発を予防・コントロールするため、食品を受け取った者を迅速・効果的に特定するための手法を検討・評価するためのパイロットプロジェクトの立上げを義務付けられている。
高リスク食品に対する追加的記録作成	食品医薬品局は、食品医薬品局長官が高リスクと定める食品を製造、加工、包装若しくは保管する施設に対する記録作成要件の策定に向けた規則作成を行わなければならない。

出典: FDA (2018) “Background on the FDA Food Safety Modernization Act (FSMA)”, https://www.fda.gov/food/food-safety-modernization-act-fsma/background-fda-food-safety-modernization-act-fsma (accessed 2019-07-04).

(ｴ)　輸入

食品安全強化法は、輸入食品がアメリカの基準を満たし、アメリカの消費者にとって安全であることをより確かにするため、以下を含む前例のない権限を食品医薬品局に与えている。

図表 1-42　食品安全強化法に基づく食品医薬品局の輸入に関する権限・義務

項目	内容
輸入業者の説明責任	輸入業者に、外国の供給者が食品の安全性を確保するための十分な予防的コントロールを実施していることを検証する明示的責任を負わせる。
第三者認証	食品安全強化法に基づき、資格を与えられた第三者機関が、外国の食品施設がアメリカの食品安全基準を遵守していることを認証するためのプログラムを策定する。
高リスク食品の認証	食品医薬品局は、アメリカへの輸入に際し信頼性の高い第三者機関の認証やその他の保証が高リスク輸入食品に付されていることを要求する権限を持つ。
任意適格輸入業者プログラム	食品医薬品局は、輸入業者が任意で参加する食品の検査・輸入迅速化プログラムを策定しなければならない。
輸入拒否権限	食品医薬品局は、外国の施設やその施設がある国へのアクセスが認められなかった場合、その施設からの食品輸入を拒否することができる。

出典: FDA (2018) Background on the FDA Food Safety Modernization Act (FSMA), https://www.fda.gov/food/food-safety-modernization-act-fsma/background-fda-food-safety-modernization-act-fsma (accessed 2019-07-04).

(ｵ) パートナーシップの向上

食品安全強化法は国内外の政府機関との協力に関する公式なシステムを構築する。これにより、食品安全に関係する全ての機関が公衆衛生上の目標を達成するために協力する必要があるということが法律上明示的に示される。協力の例には以下を含む。

図表 1-43 食品安全強化法による基づく食品医薬品局のパートナーシップの向上に関する権限・義務

項目	内容
州及び地方の能力向上	食品医薬品局は、州・地方機関の食品安全の防衛力を強化するための計画を策定しなければならない。食品安全強化法は、効率的に全国的な食品安全の目標を達成するため、州レベルの能力向上に向けた投資を促進すべく複数年にわたる補助金制度を食品医薬品局に提供する。
外国政府・産業の能力向上	食品安全強化法は、外国政府・産業の能力向上のための包括的計画を策定することを食品医薬品局に義務付けている。計画には、外国政府及び生産者に対するアメリカが求める食品安全に関するトレーニングを含む。
その他の機関による査察の信頼性	食品医薬品局は、国内施設に対する査察義務増加に対応するため、連邦、州、地方の機関による査察を活用することが明示的に認められている。また、国内外の水産品施設や水産品輸入について、リソース活用のために省庁間で協定を結ぶことが認められている。

出典: FDA (2018) “Background on the FDA Food Safety Modernization Act (FSMA)”, https://www.fda.gov/food/food-safety-modernization-act-fsma/background-fda-food-safety-modernization-act-fsma (accessed 2019-07-04).

イ 食品安全強化法の規則

食品安全強化法の具体的内容を定めた規則のうち、食品医薬品局が食品安全強化法の「基礎的規則（foundational rules）」と位置づける 8 規則については、2016 年 5 月に策定が終了した。2016 年 9 月から一部規則の適用が始まり、2021 年までかけて順次適用されていく。基礎的規則とされる 8 規則は以下のとおりである[72]。

(ｱ) 認定第三者機関による証明（Accredited Third-Party Certification）

食品安全に関する検査を行い、外国の施設及びそれらが製造した食品に対して証明書を

[72] FDA (2019) “Food Safety Modernization Act (FSMA)”, https://www.fda.gov/food/guidance-regulation-food-and-dietary-supplements/food-safety-modernization-act-fsma (accessed 2019-7-29). 以下の各規則名の和訳にあたっては、JETRO(2017) 「米国食品安全強化法（FSMA）の導入ガイド」 https://www.jetro.go.jp/ext_images/world/n_america/us/foods/fsma/action_fsma2018.pdf（2019 年 7 月 29 日参照）を一部参考とした。

発行する第三者機関を認定するための任意プログラムを定める[73]。

(ｲ) ヒト向け食品に関する現行適正製造規範並びに危害分析及びリスクに応じた予防管理（Current Good Manufacturing Practice and Hazard Analysis and Risk-Based Preventive Controls for Human Food）

(ｳ) 動物向け食品に関する現行適正製造規範並びに危害分析及びリスクに応じた予防管理（Current Good Manufacturing Practice and Hazard Analysis and Risk-Based Preventive Controls for Food for Animals）

食品製造施設に対して、特定されたハザードの抑止・最小化を図るためのハザード分析とリスクに基づいた予防コントロールを含む食品安全計画を策定・実施すること、現行適正製造規範を遵守することを求める[74]。ヒト向け食品が（イ）、動物向け食品が（ウ）である。

(ｴ) 外国供給業者検証プログラム（Foreign Supplier Verification Programs :FSVP)）

ヒト向け、動物向け食品の輸入者に対し、アメリカへ輸入される食品がアメリカの安全基準に適合した手法で製造されたことの証明を求める[75]。

(ｵ) 意図的な不良食品の防止（Mitigation Strategies to Protect Food Against Intentional Adulteration）

公衆衛生上の大規模な危害を及ぼすことを狙った行動（食品サプライチェーンを標的としたテロ行為等）による不良食品を防止するため、食品製造施設に対してリスク緩和戦略を講じるよう求める[76]。

(ｶ) 食品の衛生的な輸送（Sanitary Transportation of Human and Animal Food）

ヒト向け・動物向け食品の鉄道や車両による陸路輸送に関与する荷主、荷物を積み込む業者、運送業者に対し、食品安全を確保する衛生的なプロセスを実施するよう求める[77]。

---

[73] FDA (2018) “FSMA Final Rule on Accredited Third-Party Certification”, https://www.fda.gov/food/food-safety-modernization-act-fsma/fsma-final-rule-accredited-third-party-certification (accessed 2019-7-29).

[74] FDA (2018) “FSMA Final Rule for Preventive Controls for Human Food”, https://www.fda.gov/food/food-safety-modernization-act-fsma/fsma-final-rule-preventive-controls-human-food (accessed 2019-7-29); FDA (2018) “FSMA Final Rule for Preventive Controls for Animal Food”, https://www.fda.gov/food/food-safety-modernization-act-fsma/fsma-final-rule-preventive-controls-animal-food (accessed 2019-7-29); ジェトロ農林水産・食品部 農林水産・食品課（2019）「本格施行！米国食品安全強化法～対米輸出への取り組み～」『ジェトロセンサー』第67巻第802号（2017年9月号）、4頁。

[75] FDA (2018) “FSMA Final Rule on Foreign Supplier Verification Programs (FSVP) for Importers of Food for Humans and Animals”, https://www.fda.gov/food/food-safety-modernization-act-fsma/fsma-final-rule-foreign-supplier-verification-programs-fsvp-importers-food-humans-and-animals (accessed 2019-7-29)

[76] FDA (2018) “FSMA Final Rule for Mitigation Strategies to Protect Food Against Intentional Adulteration”, https://www.fda.gov/food/food-safety-modernization-act-fsma/fsma-final-rule-mitigation-strategies-protect-food-against-intentional-adulteration (accessed 2019-7-29)

[77] FDA (2018) “FSMA Final Rule on Sanitary Transportation of Human and Animal Food”, https://www.fda.gov/food/food-safety-modernization-act-fsma/fsma-final-rule-sanitary-transportation-human-and-animal-food (accessed 2019-7-29)

(ｷ) 農産物安全基準（Standards for the Growing, Harvesting, Packing, and Holding of Produce for Human Consumption）

ヒト向けの果実・野菜の栽培、収穫、包装、保管に関して、科学に基づいて最低限の安全基準を設定する[78]。

(ｸ) 任意的適格輸入業者プログラム（Voluntary Qualified Importer Program :VQIP)）

自主的に参加するヒト向け・動物向け食品の輸入業者に対し、迅速化された輸入手続を可能とする輸入業者向けプログラムを定める[79]。

ウ　食品安全に関する推計

アメリカ疾病予防管理センター（Centers for Disease Control and Prevention :CDC)）は、規制当局、産業界、消費者団体等が食の安全性を向上させるための基礎情報として食品由来の疾病（食中毒）年間発生件数の推計を公表している。この推計によると、31 種類の代表的な病原菌による食中毒の発生件数推計値は年間約 3,700 万件、それによる入院件数の推計値は約 23 万件、死亡者数は約 2,600 人となっている（いずれも推計の中央値)。

図表 1-44　アメリカにおける食中毒の年間発生件数・入院件数・死亡件数の推計値

項目	推計の中央値
食中毒発生件数	37,220,098
食中毒による入院件数	228,744
食中毒による死亡者数	2,612

出典：CDC（2018）”Estimated Annual Number of Illnesses Caused by 31 Pathogens”,” Estimated Annual Number of Hospitalizations and Deaths Caused by 31 Pathogens”, available at https://www.cdc.gov/foodborneburden/index.html, http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/kokusai/houkoku_gaikyou.html（2019 年 10 月 31 日参照)。

[78] FDA (2019) “FSMA Final Rule on Produce Safety”, https://www.fda.gov/food/food-safety-modernization-act-fsma/fsma-final-rule-produce-safety (accessed 2019-7-29)
[79] FDA (2019) “Voluntary Qualified Importer Program (VQIP)”, https://www.fda.gov/food/importing-food-products-united-states/voluntary-qualified-importer-program-vqip (accessed 2019-7-29)

第3節　政府の歳出規模の変遷

農務省の経済調査局（ERS）が公表した 2010 年以降の農業法各種プログラムにおける政府直接支払額の推移を見ると、2014 年を除く全ての年で年間 100 億ドルを上回っている。農産物価格の下落とそれに伴う生産者の所得減を反映して、2015 年から 2017 年にかけて ARC の支払額が増えている。ただし、ARC 支払額は過去の農産物価格の動向に左右され、値下がりが続くと支払額が減少する。その ARC のプログラム上の性格のため、2018 年と 2019 年の支払額は大きく減少する見込みである。

2019 年の政府支払額は急増する予測となっている。これは「その他プログラム（Miscellaneous programs）」に分類される支払増を反映したもので、米中貿易戦争等によって生産者が被った損害を補てんするための貿易救済措置[80]の支払であると考えられる。

図表 1-45　アメリカの直接支払額の推移（ドル）

出典：USDA/ERS, “Federal government direct farm payments by program, U.S. and States,” https://data.ers.usda.gov/reports.aspx?ID=17833 に基づき三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成(accessed 2019-9-3)。

図表 1-46 は作物保険の政府保険料補助額の推移を示しているが、2000 年代に顕著に増加し、2011 年に過去最高の 74 億 6300 万ドルを記録している。

[80] 2018 年 7 月 24 日、パーデュー農務長官は中国等による貿易報復措置で打撃を被る農家を支援する意向を表明し、8 月 27 日に支援策の具体的内容を公表した。支援策は、商品信用公社（Commodity Credit Corporation: CCC）の、①市場促進プログラム（ MFP: Market Facilitation Program）、②食料購入・配給プログラム（ Food Purchase and Distribution Program）、③農業貿易促進プログラム（ATP: Agricultural Trade Promotion Program）を活用するもので、支援規模は最大 120 億ドルとされた。

図表 1-46　作物保険の保険料補助額の推移（単位：百万ドル）

出典：USDA/RMA, Summary of Business
（http://prodwebnlb.rma.usda.gov/apps/SummaryofBusiness/ReportGenerator）より作成（accessed 2019-12-5）。

図表 1-47 の作物保険別の支出状況をみると、収入保険の 1 つである収入補償保険が補助金額全体の約 8 割を占め、収量保険の 1 つである過去実績生産保険が 1 割弱となっている（保険プログラムの種類については、第 1 章第 2 節の「作物保険」を参照）。

図表 1-47　主要作物保険別の保険料補助額（単位：1,000 ドル）

保険種類	2015		2016	
	補助金額	全体に占める割合	補助金額	全体に占める割合
収入補償保険（RP）	4,767,507	78.3	4,471,572	76.4
過去実績生産保険（APH）	534,751	8.8	572,105	9.8
収量補償保険（YP）	293,867	4.8	281,654	4.8
郡収入補償保険（ARP）	71,181	1.2	53,502	0.9
総農場収入補償保険（WFRP）	38,123	0.6	84,182	1.4
任意追加補償（SCO）	22,462	0.4	19,100	0.3
その他	358,424	5.9	372,707	6.4
総計	6,086,315	－	5,854,822	－

出典：USDA/RMA, Summary of Business
（http://prodwebnlb.rma.usda.gov/apps/SummaryofBusiness/ReportGenerator）より作成（accessed 2019-12-5）。

図表 1-48 の 2018 年農業法の支出予測を見ると、栄養プログラム[81]が全体の 76%を占め、作物保険が 9%、作物プログラムが 7%、保全プログラムが 7%となっている。残る 1%に、貿易、信用、農村開発、研究・普及、森林、園芸作物といった各種プログラムが含まれる。支出で見るとこれらのプログラムのアメリカ農業政策における位置づけは小さいといえる。この割合の構成、特に栄養プログラムが農業法プログラムの政府支出の 8 割程度を占める構成は、2014 年農業法当時からほとんど変わらない。

81 低所得者向けの支援策であり、その大部分が補足的栄養支援計画（SNAP: Supplemental Nutrition Assistance Program）に関する支出である。SNAP は、食料費低所得世帯に対する食料品購入のための給付金支給を主たる内容とするプログラムである。

図表 1-48　2018 年農業法政府支出予測に占める各プログラムの割合（2019-2023 年）

出典：CRS (2019), Budget Issues That Shaped the 2018 Farm Bill に基づき三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成、https://fas.org/sgp/crs/misc/R45425.pdf（accessed 2019-12-5）。

栄養プログラムは実質的に社会福祉を目的としたプログラムであるため、栄養プログラムを除いた支出予測を抽出すると、作物保険への補助が支出全体の 37%を占め、最大の支出先となっている。作物プログラムと保全プログラムがそれぞれ約 3 割で、この 3 つで全体の 95%を占めている。

図表 1-49　栄養プログラムを除く 2018 年農業法政府支出予測（2019-2023 年）

	支出額（100 万ドル）	合計に占める割合（%）
作物プログラム	31,440	30.744
保全プログラム	29,270	28.622
貿易プログラム	2,044	1.999
森林プログラム	5	0.005
作物保険	38,010	37.169
その他	1,494	1.461
総計	102,263	-

出典：CRS (2019), Budget Issues That Shaped the 2018 Farm Bill に基づき三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成、https://fas.org/sgp/crs/misc/R45425.pdf（accessed 2019-12-5）。

図表 1-50　栄養プログラムを除く 2018 年農業法政府支出予測に占める各プログラムの割合（2019-2023 年）

注：森林プログラムの割合は 0.005%。
出典：CRS (2019), Budget Issues That Shaped the 2018 Farm Bill に基づき三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成、https://fas.org/sgp/crs/misc/R45425.pdf（accessed 2019-12-5）。

第2章 カナダにおける農林水産政策の概要

第1節　農林水産業の概況

カナダは、ロシアに次ぐ世界第二位の国土面積（約 998.5 万平方キロメートル）を有し、10 州・3 準州で構成される連邦国家である[82]。国土が広大なため自然環境・気候は多様性に富んでいる。3 つの準州[83]が位置するカナダ北西部はツンドラに覆われる厳しい条件のため、面積あたりの人口数が少ないカナダにおいても特に人口密度が低い。10 州は、自然条件の特性等から大きく以下の 4 地域に分類される[84]。

図表 2-1　カナダ 10 州の地域による分類

出典：Statistics Canada, (2017) “Boundary Files, Reference Guide, Census year 2016”, September 13, 2017, p6. に基づき、**三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング**作成。

---

[82] 外務省（2017）「カナダ（Canada）基礎データ」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/canada/data.html、（2019 年 11 月 27 日参照）。山崎由希子、Jean-François Tremblay、石田三成（2006）「カナダにおける国と地方の役割分担」『「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」報告書』（財務省財務総合政策研究所）、133-134 頁。

[83] 日本カナダ学会によると「連邦制度をとるカナダでは、州（province）に指定された地域以外を準州と呼ぶ。準州の自治権は限定的であり、立法権や行政権は連邦政府が持っている。また、歳入のほとんどを連邦政府から得ている」（日本カナダ学会（2014）「準州（Territory）」、http://jacs.jp/dictionary/dictionary-sa/09/19/653、（2019 年 11 月 27 日参照）。

[84] 寳劔久俊（2014）「カナダ農業の特徴と穀物生産動向について」（ジェトロアジア経済研究所海外研究員レポート）、http://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Overseas_report/pdf/1408_0_hoken.pdf、2019 年 7 月 20 日アクセス; 全国農業協同組合中央会（2013）「カナダ：TPP 交渉における供給管理 5 品目の位置づけ」、外務省（日本）https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/canada/data.html、（2019 年 11 月 27 日参照）。

図表 2-2　地域分類と農林水産業・自然環境の特徴

分類	州	特徴
①太平洋岸	ブリティッシュコロンビア州	・野菜栽培、施設園芸といった都市近郊型農業が行われる。 ・西部は山岳地帯に覆われる。農地面積の少なさから、穀物・油糧種子栽培は限定的。 ・国内市場向けの供給管理品目の生産が盛ん。 ・林業が州面積の 55%を占め、生産高はカナダ国内第 1 位 ・太平洋で陸揚げされる水産資源の 6 割以上を占める鮭は、現在世界第 1 位の漁獲量。
②平原州	アルバータ州、サスカチュワン州、マニトバ州	・肥沃な平原が広がる穀倉地帯。穀物や菜種（キャノーラ）の最大の産地。 ・大規模生産を行う品目が主であり、国内市場の小ささを背景に輸出への関心が強い。 ・マニトバ州では、60%が森林のため製材業が盛ん。
③中央カナダ	オンタリオ州、ケベック州	・穀物（トウモロコシ）、豆類（大豆）栽培に加え、野菜栽培、施設園芸といった都市近郊型農業が行われる。 ・国内市場向けの供給管理品目の生産が盛ん。 ・ケベック州では、カナダ全体のパルプ・紙生産の 3 割以上を占めている。
④大西洋岸	ニューブランズウィック州、ノヴァスコシア州、プリンスエドワードアイランド州、ニューファンドランド・ラブラドール州	・森林資源・海洋資源に恵まれ、林業・漁業・畜産業が相対的に発展。 ・農地面積が少なく、作物栽培は他地域に比べ限定的。 ・漁業がさかんなニューファンドランド島やノヴァスコシアでは、タラ、マグロ、ニシン、サケ、魚介類などの漁獲高がある。

出典：寳劔久俊（2014）「カナダ農業の特徴と穀物生産動向について」（ジェトロアジア経済研究所海外研究員レポート）
http://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Overseas_report/pdf/1408_0_hoken.pdf、2019 年 12 月 20 日アクセス。
全国農業協同組合中央会（2013）「カナダ：TPP 交渉における供給管理 5 品目の位置づけ」、
外務省（日本）https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/canada/data.html、
北海道カナダ協会 http://www.canada-society.com/about.php 2019 年 12 月 20 日アクセス。

2017 年のカナダの GDP に占める農業・林業・漁業等の割合は 1.6 パーセントとなっている。過去 3 年の GDP は微増傾向にある。

図表 2-3　産業規模（GDP 及び GDP 比）

区分	GDP（百万カナダドル）			GDP 比（%）
	2015	2016	2017	2017
農業、林業、漁業・狩猟	26,788	27,831	27,941	1.6
釣り、わな漁	1,184	1,123	1,051	0.1
魚介類の加工・包装	1,101	1,184	1,225	0.1
全産業	1,661,529	1,684,239	1,740,375	100.0

出典：Fisheries and Ocean Canada, “Fisheries and the Canadian Economy”
http://www.dfo-mpo.gc.ca/stats/cfs-spc/tab/cfs-spc-tab3-eng.htm, accessed December 20, 2019

2016 年のカナダの州別に見た農業人口は以下のとおりである。農業人口の多い地域は中央カナダ及び平原州である。オンタリオ州が約 16 万人と最も多く、アルバータ州が約 12 万人、ケベック州が約 10 万人と続く。

図表 2-4　2016 年の農業人口

	地域	農業人口（人）
太平洋岸	ブリティッシュコロンビア州	57,965
平原州	マニトバ州	44,175
	サスカチュワン州	93,925
	アルバータ州	118,785
中央カナダ	ケベック州	95,405
	オンタリオ州	160,415
大西洋岸	ニューファンドランド・ラブラドール州	1,125
	プリンスエドワードアイランド州	4,390
	ノヴァスコシア州	10,000
	ニューブランズウィック州	6,795
カナダ		592,980

出典：The Agriculture Stats Hub, “Fisheries and the Canadian Economy”
http://www.dfo-mpo.gc.ca/stats/cfs-spc/tab/cfs-spc-tab3-eng.htm, accessed December 20, 2019

2011 年及び 2016 年のカナダの年齢階層別に見た農業人口は以下のとおりである。全体としてカナダの農家は高齢化が進行している。カナダの農家の平均年齢は、2011 年から 2016 年にかけて 54 歳から 55 歳に増加し、55 歳から 59 歳の農家が農場人口のボリュームゾーンとなっている。農業人口全体で見ると減少しているにもかかわらず、35 歳未満の農業人口は、2011 年から 2016 年にかけて 3.0%増加したが、 1991 年以来初めての現象である。

図表 2-5　年齢別農業人口（2011-2016）（単位：千人）

出典：Statistic Canada, https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/95-640-x/2016001/article/14811-eng.htm, accessed December 20, 2019

2011 年及び 2016 年のカナダの経営形態別に見た農家数は以下のとおりである。カナダの農業は、過半数が個人事業主であり、共同経営形態・家族法人がそれぞれ 2 割となっている。家族以外の法人は 3%である。このように、カナダ農業における家族経営の割合は高い[85]。

図表 2-6　経営形態別に見る農家数

経営形態	Operating arrangements	2011		2016	
		農家数	割合	農家数	割合
個人事業	Sole Proprietorship	114,006	55%	100,061	52%
共同経営（契約有）	Partnership with a written agreement	10,672	5%	33,701	17%
共同経営（契約無）	Partnership with no written agreement	39,663	19%	10,536	5%
家族法人	Family corporation	35,749	17%	43,457	22%
家族以外の法人	Non-family corporation	4,965	2%	5,135	3%
その他	Other operating arrangements	675	0%	602	0%
合計	Total number of farms	205,730	100%	193,492	100%

出典：Statistic Canada, https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3210043301, accessed December 20, 2019

[85] Statistic Canada, (2017), ”A portrait of a 21st century agricultural operation”, https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/95-640-x/2016001/article/14811-eng.htm,accessed October 30, 2019

一方で長期的な傾向を 1971 年からみるとカナダの経営形態は、徐々に個人経営の農家が減り、大規模化の傾向が見られる。これは農家が徐々に、特に事業規模を拡大させ、事業が複雑化するに従って、個人事業主や共同経営形態から、法人へと移行してきていることによるものである[86]。

図表 2-7　経営形態別に見る農家数の推移（単位：%）

出典：Statistic Canada, https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/95-640-x/2016001/article/14811-eng.htm, accessed December 20, 2019

[86] Statistic Canada, (2017) A portrait of a 21st century agricultural operation, https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/95-640-x/2016001/article/14811-eng.htm, accessed October 30 2019。

2017 年までのカナダの農業部門の輸出額は以下のとおりである。

収量ベースで見ると、小麦が 2998 万トンと最も多く、菜種 2,133 万トン、とうもろこし 1,410 万トンと続く。

図表 2-8　主要農産物の生産状況（単位：万トン）

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
小麦	2,317	2,526	2,721	3,759	2,744	3,765	3,214	2,998
菜種	1,277	1,416	1,541	1,855	1,641	1,838	1,960	2,133
とうもろこし	1,171	1,069	1,306	1,419	1,161	1,368	1,389	1,410
大麦	761	776	801	1,028	712	826	884	789
大豆	435	425	509	536	604	646	660	772
牛乳	824	840	856	839	840	814	815	810
豚肉	193	197	200	198	196	206	209	214
牛肉	127	115	120	106	110	109	93	88

出典：農林水産省（2014・2017）「カナダの農林水産業概況」より作成。

2018 年までのカナダの農林水産部門の輸出額は以下のとおりである。

2018 年の「農業・林業・漁業・狩猟」分野の輸出額は 51 億カナダドルである。このほか農林水産業に関連するセクター（飲料、食品、家具、製紙、木製品等）を含めると、697 億カナダドルとなる。

図表 2-9　主要農林水産物の輸出額の推移（百万カナダドル）

区分	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
農業、林業、漁業・狩猟	3,272	3,583	3,910	4,915	4,439	4,764	5,221	4,949	5,138
飲料及びタバコ製品の製造	683	694	755	767	747	846	868	752	974
食品製造	15,048	16,600	17,800	17,936	20,597	19,589	20,699	25,471	33,166
家具及び関連製品の製造	1,959	2,002	1,981	2,181	2,371	2,947	3,300	3,048	3,239
製紙	11,419	11,838	9,641	10,582	11,912	12,172	12,416	12,902	14,614
木製品製造	5,219	5,462	5,606	7,067	7,566	8,806	10,255	10,182	10,510
合計	39,609	42,189	41,706	45,462	49,646	51,138	54,775	59,321	69,658

出典：Statistic Canada, https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-607-x/2016001/848-eng.htm, accessed December 20, 2019

第2節　農林水産政策の変遷

（1）競争力等強化

ア　農業政策

(ア) カナダ農業パートナーシップ（Canada Agricultural Partnership）策定までの流れ

カナダの農業政策は、カナダ連邦政府及び州（province）・準州（territory）が共同で議論して作成し、施策を実施している。カナダ連邦政府並びに州・準州政府の農業大臣が一同に会して会議を開き、農業政策の主要な柱について議論し、連邦政府と各々の州・準州政府が協定を結んで実施することが通例となり、2000 年代にはいってから 5 年ごとに以下の政策を実施してきた[87]。

1. 農業政策枠組協定（Agricultural Policy Framework）　(2003-2007 年度)
2. Growing Forward (2008-2012 年度)
3. Growing Forward 2 (2013-2017 年度)
4. カナダ農業パートナーシップ（Canada Agricultural Partnership）(2018-2022 年度)

農業政策枠組協定（Agricultural Policy Framework：APF）は、2003 年度から 2007 年度までの 5 年間の計画である。APF においては、食品安全・品質（Food Safety and Quality）、技術革新（Innovation）、再生（Renewal）、環境（Environment）及び農業リスク管理（Business Risk Management）の 5 つの主要政策分野について、講じていくべき政策が提示された。その後、APF に引き続き策定された Growing Forward においても、2008 年度から 5 年間の主要な政策分野は、APF と同様、食品安全・品質、技術革新、再生、環境及び農業リスク管理を 5 つの柱としてプログラムが策定された[88]。

その後、2008 年度から適用されてきた Growing Forward が 2013 年 3 月末に期限を迎え、2012 年 9 月の連邦・州・準州農業大臣会合において、2013 年 4 月 1 日から適用される Growing Forward 2（期限は 2018 年 3 月 31 日まで）が合意された[89]。Growing Forward においては、農業経営の安定化を目的とするセーフティネット政策に重点が置かれたのに対し、後継の Growing Forward 2 においては、農業・食品産業における戦略的重点事項としてイノベーションと競争力強化のための予算を大きく増やした。その一方で、収入保険等のセーフティネット関係予算を減らしたのが特徴である[90]。

その後、Growing Forward 2 の実施期間の期限終了（2018 年 3 月末）に先立ち、2016 年 1 月から、新たな農業政策の枠組みを構築するため、連邦・州・準州政府が主導する全国的な協議（consultation）が実施された。Growing Forward 2 に対する活動評価として、農務農産食

---

87 松原豊彦（2018）「NAFTA 再交渉とカナダの新農業政策」『農業と経済』、92-93 頁。
88 吉井邦恒（2013）「カナダの Growing Forward 2 の概要について―農業リスク管理政策の変更点を中心に」、農林水産省、1 頁。
89 吉井邦恒（2013）「カナダの Growing Forward 2 の概要について―農業リスク管理政策の変更点を中心に」、農林水産省、1 頁。
90 松原豊彦（2014）「カナダの農業政策―最近の展開と課題」『農業と経済』、42 頁。

料省（Agriculture and Agri-Food Canada：AAFC）は、300 以上の業界団体から意見聴取を行い、オンライン・アンケートの 320 件の回答を取りまとめ、農業関係団体と 75 回以上の会合を開催した。このような協議の過程を経て、2017 年 7 月 19 日から 21 日までの連邦・州・準州農業大臣会合において、2018 年 4 月 1 日から適用される「カナダ農業パートナーシップ」（期限は 2023 年 3 月 31 日まで）が合意された[91]。予算規模は連邦政府の事業で 10 億カナダドル、連邦政府及び州政府・準州政府との共同事業で 20 億カナダドルであり、Growing Forward 2 とほぼ同程度の規模である。

図表 2-10　カナダの農産物及び食料輸出実績の推移並びに農業政策

出典：農務農産食料省, ”An Overview of the Canadian Agriculture and Agri-Food System 2017” に基づき三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成。

(イ) カナダ農業パートナーシップの主な内容

カナダ農業パートナーシップは、政府による、5 か年の農業セクターの優先事項を定めた農業政策の枠組みである。実施は 2018 年 4 月 1 日からの 5 年間であり、その概要は以下のとおりである。

[91] Agriculture Financial Services Corporation (AFSC), ”Results of Consultations on the Development of the Next Agricultural Policy Framework”, http://www.agr.gc.ca/eng/about-us/public-opinion-and-consultations/consulting-on-the-next-agricultural-policy-framework/results-of-consultations-on-the-development-of-the-next-agricultural-policy-framework/?id=1476470856238, (accessed 2019-10-25).

図表 2-11　カナダ農業パートナーシップの優先事項の概要

<table>
<tr><td>カナダ農業パートナーシップの優先事項</td><td>貿易の成長と市場拡大</td><td>農業・食料部門の革新的で持続的な成長</td><td>多様性とダイナミックに進化を遂げる農業・食料部門の支援</td></tr>
<tr><td>目的</td><td>市場開発と市場アクセスの改善により国内外の市場拡大と貿易機会の増大を図る</td><td>革新的な産品・製品の開発により、農業・食料部門の競争力を強化する</td><td>コミュニティの多様性の反映、分野横断的な協力の推進、農業・食料部門に対する消費者の信頼の獲得を図る</td></tr>
<tr><td rowspan="2">事業プログラム</td><td>①AgriMarketing
（カナダ産農産物の販売促進と輸出拡大、カナダ産食品の評価向上）</td><td>③AgriScience
（事業シーズや研究開発への投資、クラスター形成、プロジェクト支援）</td><td>⑤AgriDiversity
（多様な担い手、少数集団のスキルアップ、企業支援）</td></tr>
<tr><td>②AgriCompetitiveness
（農業・食料部門の競争力強化）</td><td>④AgriInnovate
（革新的な農産品、技術プロセスやサービスの事業化支援）</td><td>⑥AgriAssurance
（農作物の健康・安全性の認知促進、消費者の信頼確保）</td></tr>
<tr><td>予算規模</td><td colspan="3">・30 億カナダドル（日本円で約 2,560 億円（1 カナダドル＝85.3 円で換算）、連邦政府事業 10 億カナダドル、連邦及び州・準州の共同事業 20 億カナダドル）（2018 年度から 2022 年度の 5 年間）
・なお、連邦政府の予算は以下のとおり。
【5 年間の連邦政府予算】
<table>
<tr><td>貿易の成長と市場拡大</td><td>農業・食料部門の革新的で持続的な成長</td><td>多様性とダイナミックに進化を遂げる農業・食料部門の支援</td></tr>
<tr><td>2 億 9,700 万カナダドル</td><td>6 億 9,000 万カナダドル</td><td>1 億 6,650 万カナダドル</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

出典：農務農産食料省," Canadian Agricultural Partnership. Innovate, Grow, Prosper"に基づき三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成。

かつての Growing Forward 2 においては、イノベーション（AgriInnovation）、市場開拓（AgriMarketing）、競争力強化（AgriCompetitiveness）の三つの事業プログラムが挙げられていた。これら三つのプログラムはカナダ農業パートナーシップに継承されているが、このうち、AgriInnovate については、クラスターやプロジェクトを通じて事業シーズや研究開発への支援する AgriInnovate 及び、革新的な農産品、技術プロセスやサービスの事業化を支援する AgriScience に分割されたほか、新たに新規の事業プログラムとして AgriDiversity 及び AgriAssurance が追加されている。

図表 2-12　Growing Forward 2 とカナダ農業パートナーシップの優先事項と予算

	Growing Forward 2 の優先事項	5 年間の連邦予算(カナダドル)	カナダ農業パートナーシップの優先事項	5 年間の連邦予算(カナダドル)	備考
1	AgriMarketing	3 億 4,100 万	AgriMarketing	1 億 2,100 万	継続
2	AgriCompetitiveness	1 億 1,450 万	AgriCompetitiveness	2,050 万	継続
3	AgriInnovation	6 億 9,800 万	AgriScience	3 億 3,800 万	継続
4			AgriInnovate	1 億 2,800 万	継続
5	—	—	AgriDiversity	500 万	新規
6	—	—	AgriAssurance	7,400 万	新規
-	—	—	その他生産者と加工者に直接利益をもたらす事業[92]	4 億 6,700 万	新規
-	連邦・州・準州とのコスト・シェアプログラム	20 億	連邦・州・準州とのコスト・シェアプログラム	20 億	継続

出典：農務農産食料省,"Canadian Agricultural Partnership. Innovate, Grow, Prosper"及び同省作成の"Growing Forward 2"パンフレット及び吉井邦恒「カナダの Growing Forward 2 の概要について」に基づき三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成。

1) 貿易の拡大と市場の拡大

カナダ政府は、カナダの農産物及び食品輸出を 2025 年までに 750 億カナダドルまで増やすという目標を掲げている。優先事項である「貿易の拡大と市場の拡大」においては、オンタイムの市場情報や農業セクター向けの専門知識等、核となる産業サービスに対し様々な支援を行うことで、農業セクターの競争性の向上を図ることを目的として、AgriMarketing

[92] 対象事業として、貿易政策とマーケットアクセス、貿易政策と市場アクセス、トレード・コミッショナー、市場開発、市場情報、バリューチェーン・ラウンドテーブル、カナダ農務農産食料省が主導する基礎科学、規制システム、地域間協力等を挙げている（出典：AAFC," Canadian Agricultural Partnership: Federal activities and programs"）。

プログラム及び AgriCompetitiveness プログラムの二つのプログラムを実施している。

① アグリマーケティング・プログラム（AgriMarketing Program）[93]

AgriMarketing は、農業セクターが、国際市場への輸出の増加・多様化をはかるために、5 年間で最大 1 億 2,100 万カナダドルまでの支援を行う政府のプログラムである。プログラムにおいては、カナダの製品及び生産者の市場での優位性を高め、カナダの高品質な食品の評価を高めるべく、業界主導によるプロモーション活動を支援する。

AgriMarketing においては、二つの対象者（National Industry Association（農業・水産分野の非営利団体）、中小企業）に対して資金が提供される。

National Industry Association については、申請者に対する連邦政府のプロジェクトの拠出額は、年間あたり最大 250 万カナダドル、5 年間で最大 1,000 万カナダドルである。プロジェクト経費については、連邦政府が最大で 50%を負担する。AgriMarketing 及び AgriMarketing 以外から調達する公的資金の合計は、全プロジェクト経費の 85%以内に抑えることが求められている[94]。

一方で、中小企業向けについて、企業や協同組合、先住民の団体等、魚や魚介類等の水産業、農業、農業食品、農業関連の製品分野で営利団体を対象に提供されている。申請者に対する連邦政府のプロジェクトの拠出額は、年間あたり最大 5 万カナダドル及び二つの連続する会計年度においては最大 10 万カナダドルである。一事業者が、複数回申請することも認めているが、5 年間を通じて 25 万カナダドルを超えないことが求められている。AgriMarketing 及び AgriMarketing 以外から調達する公的資金の合計は、全プロジェクト経費の 50%以内に抑えることが求められている 。

② アグリコンペティティブネス・プログラム（AgriCompetitiveness Program）[95]

AgriCompetitiveness とは、生産者の能力向上と農業セクターの発展のための情報提供に係る業界主導の取組を支援するために、5 年間で最大 2,050 万カナダドルまでの支援を行う政府のプログラムである。プログラムは、カナダ及び先住民の団体を含む非営利団体を対象に提供されている。

---

[93] Agriculture Financial Services Corporation (AFSC), ”Canadian Agricultural Partnership: Federal activities and programs”, http://www.agr.gc.ca/eng/about-us/key-departmental-initiatives/canadian-agricultural-partnership/canadian-agricultural-partnership-federal-activities-and-programs/?id=1511361680577, (accessed 2019-10-25)..

[94] Agriculture Financial Services Corporation (AFSC), ”AgriMarketing Program: National Industry Association Component: Applicant guide”, http://www.agr.gc.ca/eng/programs-and-services/agrimarketing-program-national-industry-association-component/applicant-guide/?id=1515092838303#a1.1, (accessed 2019-10-25)..

[95] Agriculture Financial Services Corporation (AFSC), ”Canadian Agricultural Partnership: Federal activities and programs”, http://www.agr.gc.ca/eng/about-us/key-departmental-initiatives/canadian-agricultural-partnership/canadian-agricultural-partnership-federal-activities-and-programs/?id=1511361680577, (accessed 2019-10-25)..

2) 農業・食料部門の革新的で持続的な成長

研究、科学とイノベーション、革新的な製品と取組の実施を通じて農業セクターの競争力の強化を図ることを目的としている。政府は、持続可能な世界の食料需要に対応するために、農家が気候変動に適応し、水資源及び土壌資源を保全し、事業を持続的に成長させ、農業セクターを弾力的かつ持続可能にするための支援を行う。

① アグリサイエンス・プログラム （AgriScience Program）[96]

AgriScience は、最先端の科学及び業界の研究優先事項に基づいて推進されるイノベーションを支援するために、5 年間で最大 3 億 3,800 万カナダドルまで支援を行う政府のプログラムである。

イノベーションのペースを加速させることを目的に、商業化前の活動の支援や、農業及び農産物分野に利益をもたらす最先端の研究に対する支援を行う。

AgriScience Program では、二つの対象者（クラスター向け及びプロジェクト単位）に対して資金が提供される。

クラスター向けのプログラムは、優先テーマに取り組み、業界主導による農産物等の固有の研究に対して資金援助する。なお、クラスターは、その分野に固有の環境及び気候変動の問題に取り組むことが求められており、生産者のために研究や意思決定支援ツールの提供を支援することが奨励されている。農業、農業食品、農業関連の製品分野の非営利団体や先住民の団体を対象としている。クラスター向けプログラムの申請者に対する拠出金は、対象経費の 30%、500 万カナダドル以上、2,000 万カナダドル以下が認められる。

プロジェクト単位のプログラムは、農業セクターが抱える課題を克服し、小規模な新興セクターが経験する財政上の障壁に取り組むための短期的な研究プロジェクトに対する支援プログラムである。プロジェクトは、政府の優先事項に対処するとともに、プロジェクトの優先分野との整合が求められる。具体的な活動の例は次頁の図表 2-13 のとおりである。プログラムは、農業、農業食品、農業関連の製品分野の非営利及び営利団体、先住民の団体を対象に提供されている。プロジェクト経費については、非営利団体に対しては 70%、営利団体に対しては 50%を連邦政府が負担する。申請者に対するプロジェクトの拠出金は、最大で 5 年間で 500 万カナダドル未満である 。

[96] Agriculture Financial Services Corporation (AFSC), ”Canadian Agricultural Partnership: Federal activities and programs”, http://www.agr.gc.ca/eng/about-us/key-departmental-initiatives/canadian-agricultural-partnership/canadian-agricultural-partnership-federal-activities-and-programs/?id=1511361680577, (accessed 2019-10-25).

図表 2-13　プロジェクトの優先分野と活動例

分野	活動例
市場に浸透していないこれからの商品への支援	・小規模な生産拠点や新規マーケットの可能性を有する作物や家畜のニーズに応える研究 ・付加価値の高い事業への取組（例：繊維作物由来や植物残渣由来のバイオプロダクト） ・農業生産を著しく変革しうるアイディア（例えば、ロボット、センサー、人工知能、ビッグデータ分析等の新規性の高い技術）
主要なコモディティセクターの応用科学への投資	・キャノーラ（セイヨウアブラナ）、小麦、乳製品、牛肉、豚肉等、これまで経済成長に寄与し、これからも継続して成長が見込めるセクターの研究 ・農業生産性の向上、食用・非食用の特性に応じた改良、農業と農業食品のバリューチェーンの障壁への対処、環境性能の向上に係る研究のうち、少なくとも一つ以上研究目的が合致している研究 ・品種改良や病害虫への体制強化等の活動 ・セクターの優先事項について合意されている活動（Value Chain Roundtables（VCRTs）[97]で特定されたものなど）
クリーンな成長、環境、気候変動への取組の強化	・気候変動、水・大気・土壌等の農業に影響する環境問題の取組 ・温室効果ガス排出量の削減 ・農産物のバイオ燃料への活用 ・水及び土壌の管理
カナダの食品・飲料の加工や付加価値の高いセクターの成長の加速	・品の安全性と品質の保障 ・輸出増加につながる市場アクセスの問題の研究
ノウハウの移転	・エンドユーザーと研究成果の実用化を結ぶ研究プログラム ・ソーシャルメディア、パンフレット、ビデオ等、容易に情報にアクセスできる仕組み

出典：農務農産食料省,"AgriScience Program – Projects: Applicant guide"に基づき三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成。

[97] VCRTs とは、2003 年から取組の始まった、政府と農業関係者によるカナダの競争力向上・収益力強化に向けた官民対話である。

② アグリイノベートプログラム（AgriInnovate Program）[98]

AgriInovate プログラムは、農業セクターの競争力と持続可能性を高めるための革新的な農産品・技術・プロセス・サービスのデモや商品化等の取組を加速させるために 5 年間で最大 1 億 2,600 万カナダドルまでの事業化支援を行う政府の取組である。

プログラムにおいては、以下のプロジェクトに返済が必要な拠出金を提供している。

- 近年実証された革新性の高いものであること
- 新規性又は世界をリードする農業生産物、クリーンテクノロジー、オートメーション又はロボティクス、精密農業であること
- 付加価値の高いセクターへと改善が見込まれること
- 新たな機会の創出又は既存の輸出機会を拡大すること

プログラムは、農業関連のセクターで、農業、農業食品、企業、協同組合、先住民の団体等の営利団体を対象に提供されている。

支援される活動の具体的な例として、市場に浸透するために潜在的な顧客へのデモ、市場調査のためのサンプルの製造、商業化前のデモンストレーションのためのショーケースサイト等の設営等であり、申請者による AgriInnovate Program からの資金調達は、対象経費の 50%、上限 1,000 万カナダドルまで認められる[99]。拠出金には返済義務があり、プロジェクトが完了してから最長 10 年以内に返済する必要がある。返済額及びスケジュールは、政府との交渉によって決定するが、通常プロジェクト終了 1 年後から返済開始となる。なお、延滞が生じた場合を除き、返済予定の拠出金に利子が計上されることは無い[100]。

3) 多様性とダイナミックに進化を遂げる農業・食料部門の支援

コミュニティの多様性を踏まえセクターを強化し、農業セクターへの信頼を確保し、顧客サービスを向上させる。

① アグリダイバーシティ・プログラム（AgriDiversity Program）[101]

AgriDiversity は、青少年、女性、先住民、障害者等の、カナダの農業分野において少数集

[98] Agriculture Financial Services Corporation (AFSC), ”Canadian Agricultural Partnership: Federal activities and programs”, http://www.agr.gc.ca/eng/about-us/key-departmental-initiatives/canadian-agricultural-partnership/canadian-agricultural-partnership-federal-activities-and-programs/?id=1511361680577, (accessed 2019-10-25)..

[99] Agriculture Financial Services Corporation (AFSC), ”AgriInnovate Program: Applicant Guide”, http://www.agr.gc.ca/eng/programs-and-services/agriinnovate-program/applicant-guide/?id=1515683309209, (accessed 2019-10-25)..

[100] Agriculture Financial Services Corporation (AFSC), ”AgriInnovate Program: Applicant Guide”, http://www.agr.gc.ca/eng/programs-and-services/agriinnovate-program/applicant-guide/?id=1515683309209, (accessed 2019-10-25).

[101] Agriculture Financial Services Corporation (AFSC), ”Canadian Agricultural Partnership: Federal activities and programs”, http://www.agr.gc.ca/eng/about-us/key-departmental-initiatives/canadian-agricultural-

団の農業セクターへの参画を図るために、5 年間で最大 500 万カナダドルまで支援する政府のプログラムである。

先住民の団体、公用語マイノリティのコミュニティ（Official Language Minority Communities）等の非営利団体を対象としている。以下の取組によって、農業セクターを強化し人材の育成を図る。

- 多様なグループがより一層のリーダーシップを発揮していくために、人材のスキル向上をはかる
- 先住民のコミュニティ、青少年、女性、障害者等が、企業家としての能力向上と営農ノウハウを構築する
- 少数集団が変革していくための支援として、業界経験、ベストプラクティス及び知見の共有を促進する
- より多様な業界関係者の視点を取り入れて農業セクターを強化する

② アグリアシュランスプログラム（AgriAssurance Program）[102]

AgriAssurance は、カナダの農業及び農業食品の安全性について、信頼できる科学的根拠に基づき主張することが可能とする発信や、消費者の信頼性を確保するための農業関係者が信頼できる基準、ツールの開発等の支援に対して、5 年間で最大 7,400 万カナダドルまでの政府のプログラムである。

AgriAssurance においては、2 つの対象者（National Industry Association（農業・水産分野の非営利団体）、中小企業）に対して資金が提供される。

National Industry Association 向けには、食品安全、動物及び植物の健康管理、アニマルウェルフェア（動物の福祉）[103]、環境分野の持続可能性、トレーサビリティ、品質基準、市場属性（market attributes）、食品防御（food defense）及びシステム・インテグレーション等のシステム、基準又はツールを開発するための事業である。農業・水産分野の非営利団体を対象に提供されており、連邦政府からの拠出金は、5 年間で最大 100 万カナダドルであり、プロジェクト経費については、連邦政府が最大で 75%まで負担する。

中小企業向けには、営利団体が輸出時の規準を満たす必要がある場合に、当該企業が第三者認証を取得することを資金面から支援する。この場合、プログラムは、企業、協同組合、先住民の団体等、魚や魚介類等の水産業、農業、農業食品、農業関連の製品分野で営利団体を対象に提供されている。連邦政府からの拠出金は、最大 5 万カナダドル（複数応募を行って

partnership/canadian-agricultural-partnership-federal-activities-and-programs/?id=1511361680577, (accessed 2019-10-25).

[102] Agriculture Financial Services Corporation (AFSC), ”Canadian Agricultural Partnership: Federal activities and programs”,http://www.agr.gc.ca/eng/about-us/key-departmental-initiatives/canadian-agricultural-partnership/canadian-agricultural-partnership-federal-activities-and-programs/?id=1511361680577, accessed May 28, 2018.

[103] 国際獣疫事務局によると、「アニマルウェルフェア」とは、動物が生活及び死亡する環境と関連する動物の身体的及び心理的状態をいう。」と定義されている。そこから「家畜を快適な環境下で飼養することにより、家畜のストレスや疾病を減らすことが重要であり、結果として、生産性の向上や安全な畜産物の生産にもつながる」と捉える考え方。（出所：農林水産省「アニマルウェルフェアについて」https://www.maff.go.jp/j/chikusan/sinko/animal_welfare.html）

いる場合は、最大 10 万カナダドル）であり、プロジェクト経費については、連邦政府が最大で 50%まで負担する。

AgriAssurance 及び AgriAssurance 以外から調達する公的資金の合計は、全プロジェクト経費の 85%以内に抑えることが求められている。

イ　林業

カナダの林業を所掌するのは、天然資源省（Natural Resources Canada：NRCAN）　の森林局（Canadian Forest Service：CFS）である。先進的な環境リーダーシップの発揮、森林部門の競争力強化、森林価値の最適化等を目指し、科学的なアプローチから、持続可能な森林管理[104]を支える政策の実施に取り組んでいる。また、天然資源省は、連邦政府及び州・準州の森林担当大臣からなるカナダ森林大臣評議会（Canadian Council of Forest Ministers：CCFM）を組織している。このカナダ森林大臣評議会は、森林を担当する 14 名の大臣で構成され、共通の利益を有する主要分野に連携して取り組むことを目的に、森林を担当する連邦、州・準州政府が、カナダの森林の監督及び持続的管理の方向性を定めている[105]。

カナダ森林大臣評議会は国家全体の森林戦略に関する指針を策定しており、近年はカナダ森林ビジョン（A Vision for Canada's Forests: 2008 and Beyond）のほか、バイオ製品や木材建築分野におけるイノベーションを強化するための「イノベーション行動計画（Innovation Action Plan: 2016-2020）」等の戦略を打ち出している。

(ｱ) 2008 年以降のカナダの森林ビジョン

2008 年、カナダ森林大臣評議会は、持続可能な森林管理に対する国としての取組を再確認するカナダの森林に対する長期戦略ビジョンとして、「2008 年以降のカナダの森林ビジョン（A Vision for Canada’s Forests: 2008 and Beyond）」を発表した。

「2008 年以降のカナダの森林ビジョン」は、持続可能な森林管理に対する森林大臣評議会の取組を確認することに加え、国家的に新たな重要性を持つ 2 つの問題である「森林セクターの変革（Forest Sector Transformation）」及び「気候変動（Climate Change）」に対応するものである。

近年の気候変動は、カナダの森林セクターにも影響をもたらしているほか、グローバル・マーケット、新技術等、著しい変化にさらされている。こうした状況を踏まえて、カナダ政府は、森林資源を活用し、研究とイノベーションを通じて森林セクターの競争力を強化することを目指すとしている。

---

[104] Natural Resource Canada, ”About the Canadian Forest Service”, https://www.nrcan.gc.ca/our-natural-resources/forests-forestry/about-canadian-forest-service/17545, accessed September 20, 2019

[105] Sustainable forest management in Canada (SFMCANADA), https://www.sfmcanada.org/images/Publications/JP/Sustainable_Management_Policies_JP.pdf, accessed September 20, 2019

1) 森林セクターの変革[106]

森林は、樹脂、油、キノコ、ベリー、狩猟、観光及びレクリエーション、抗生物質、バイオプラスチック、接着剤、バイオ農薬、植物由来医薬品、生化学物質、工業用酵素等の製品の原材料となるなど、裾野の広いセクターである。その意味で、森林セクターの生産者のみならず、多様なステークホルダーを含むセクターといえる。特に、バイオプラスチックやバイオケミカルを含む再生可能なバイオエコノミーの発展は、森林セクターの変革と気候変動の両方の観点から重要であると指摘されている。これら製品の幾つかは、森林自体に由来するだけでなく、木材の残渣に由来し、エタノール、人工香料、肥料等の付加価値製品、及び固形バイオ燃料等の再生可能燃料へ転換が可能である。バイオ燃料は、農村経済に貢献し、温室効果ガス排出量を削減することによって環境にプラスの影響を与え、カナダのエネルギー安全保障を改善する可能性がある。

森林セクターの移行の成功のもう一つの重要な要素は、カナダ先住民を含む適正なスキルを有する森林部門の労働者の適切な採用と定着を助けるために、教育と技術訓練の改善が必要であると指摘している。

2) 気候変動[107]

カナダは一人当たりの森林面積が最も大きい国である。これらの森林資源は、幾つかの方法で気候変動の緩和戦略に貢献することができる。例えば、森林地の他の用途への転換を減らすこと、以前は森林地でなかった土地に樹木を植えることによって炭素吸収源を拡大すること及び森林経営の手法や政策を変えることである。それにより、植物や土壌が二酸化炭素（CO_2）を吸収・保持し、温室効果ガスによる気温上昇を防ぐ「炭素貯蔵庫」としての機能増大につながる可能性がある。

国内外の研究機関の報告も、カナダの森林や森林依存コミュニティに対する温暖化気候の潜在的な影響を明確に示している。例えば、西部及び北部の森林での大規模な火災が増加する可能性が高く、寒い冬季の気温によって分布が制限されていたマツムシを含む森林昆虫の個体群が広がる可能性が高いといった懸念を示している。

先住民等の森林依存コミュニティは、害虫の発生や森林火災を含む気候変動の影響に適応する必要性を理解している。これらのコミュニティは、政府や産業界とともに、自らの文化や経済を適応させ、温室効果ガスの排出を削減するための措置を講じている。これらの気候変動の緩和・適応努力を実施し、先住民等のコミュニティの脆弱性を安定化させ、新たな機会を生み出す戦略と行動が必要となる。こうした取組が実を結ぶためには、科学的情報、先住民の知識、ベストプラクティスを共有する機会が重要である。こうした取組が、地方及び地域の団体・組織間の協力・調整の強化に貢献する。

---

[106] Canadian Council of Forest Ministers (CCFM),” A Vision for Canada’s Forests: 2008 and Beyond”, https://www.ccfm.org/pdf/Vision_EN.pdf, accessed September 20, 2019

[107] Canadian Council of Forest Ministers (CCFM),” A Vision for Canada’s Forests: 2008 and Beyond”, https://www.ccfm.org/pdf/Vision_EN.pdf, accessed September 20, 2019

ビジョンを実現するためのセクターの集団的な努力は、森林セクターの変革と気候変動に関連する目標と成果の達成に貢献する。

図表 2-14　「2008 年以降のカナダの森林ビジョン」の目標と期待される成果

区分	内容
＜目標＞	・　カナダの森林部門全体の繁栄と持続可能な未来を確保する。 ・　気候変動が森林や森林コミュニティに及ぼす影響を緩和し、適応させるための革新的な政策や行動において、世界のリーダーとなる。
＜期待される成果＞ 1. 森林セクターの変革	・　研究機関が、共同研究や官民協働の取組を通じて、新しいアイディア、技術、プロセス、市場を発展させる。 ・　森林資源の経済的価値が、用途の多様化を含めて最大化される。 ・　カナダの森林資源を用いた製品が、世界中の消費者から環境的及び社会的に責任を負った選択肢として認識される。 ・　環境に配慮された物品・サービスの提供は、カナダの森林資源の持続可能な管理（新たな市場の開発を含む。）において考慮される。 ・　先住民が、自らの専門知識の活用を含め、革新的な森林セクターの構成員として有意義に参加する。 ・　高度に熟練した労働者が、教育と訓練を通じて、知識集約型の森林セクターの拡大に貢献する。 ・　森林セクターの変革を促進する独創的な公共政策が実施されている。
2. 気候変動	・　気候変動への配慮が、カナダの森林の持続可能な管理のあらゆる部分にいきわたっている。 ・　木材、森林、木材製品における炭素の経済的価値が、認識され、適切に用いられ、管理されている。 ・　森林、産業、コミュニティに及ぼす気候変動の影響に関する知識の乖離を特定し、対処する。 ・　政策や制度は、森林、産業、農村・都市コミュニティ、民間の森林所有者が変化する条件に適応し、気候変動の影響を緩和するための手段を提供する。 ・　先住民の知識を含め、革新的な気候変動への適応と緩和の実践手法が、発展し、共有され、実践される。 ・　先住民を含む多くの森林に依存するコミュニティが、先住民の知識を統合するものを含む、気候変動等の緩和及び適応戦略の開発、共有及び実施に関与している。

	・ 各種制度及び創造的政策は、イノベーションを起こす人と起業家が、気候変動抑制に貢献する持続可能なバイオエネルギーを活用することを可能にする。

出典：CCFM, ”A Vision for Canada’s Forests: 2008 and Beyond”

(イ) イノベーション行動計画（Innovation Action Plan: 2016-2020）

2015 年 7 月、森林大臣評議会において、連邦政府と州・準州の森林担当大臣、業界関係者による「国立森林イノベーション・サミット」が開催され、カナダの森林セクターにおけるイノベーションを推進するための行動計画に取り組むことに合意した。会合においては、森林部門の長期的な経済的意義を確認し、気候変動の解決策としての森林セクターの潜在的な可能性を実現するために、取り組むべき事項について確認し、「森林イノベーションに関するケノラ宣言（The Kenora Declaration on Forest Innovation）」に反映された。

この声明を通じて、カナダの森林セクターのステークホルダーは、「協働（Collaborating）」、「参画（Engaging）」、「動員（Mobilizing）」という 3 つの柱を通じ、森林部門におけるイノベーションの進展に努めることで合意した。

1) 協働（Collaborating）[108]

「協働」とは、行政機関（連邦及び州・準州）の各機関の機能の重複を減らし、効果を最大化し、利益を実現することを目指すものである。

カナダ政府の課題認識として、競争環境の激化は、カナダの森林セクターの内部から生じることよりも、他の産業部門や外国の森林セクターからもたらされることが多いことに鑑みて、イノベーションを加速させる必要性を指摘している。こうした厳しい競争に直面して、比較的小規模なカナダの森林セクターの生産者は、可能な限り世界市場のより大きなシェアを獲得するために、協力して取り組むことの必要性を指摘している。

これに対応すべく、多くのカナダの行政機関は、森林部門のイノベーションを支援するための事業を実施している。しかしながら、これらプログラムの多くは、異なる機関の間で重複する機能がある一方で、相互に補完的な構造を有することもある。こうした問題意識から、組織を超えて業務効率性を図り、資金援助を連携して行い、資源や専門知識を共有することで、より多くの主要なイノベーション・プロジェクトを効果的に実施し、地域の特性に配慮しつつも、共通の優先事項に向けてより大きな効果が得られるように取り組むことを目指す。

2) 参画(Engaging) [109]

「参画」とは、森林セクター以外のステークホルダーを、森林分野の取組に積極的に参画

[108] Canadian Council of Forest Ministers (CCFM), “Innovation Action Plan 2016-2020”, https://cfs.nrcan.gc.ca/publications?id=37112, accessed Febrary 20, 2020
[109] Canadian Council of Forest Ministers (CCFM), “Innovation Action Plan 2016-2020”, https://cfs.nrcan.gc.ca/publications?id=37112, accessed Febrary 20, 2020

させることを目指すものである。

政府は、森林部門のイノベーションを促進するために、森林分野に対して、従来対話等の関与の無かった関係者を関与させることが必要であると指摘している。これには、学術機関や団体、イノベーションを受け入れることができる高度人材、他の産業部門（化学、製薬、石油、ガス部門）等、新規のバイオ関連分野等も、森林セクターの消費者となりうるため、こうした分野の関係者も含まれる。

政府が森林セクターのイノベーションを支援する上で有意義な役割を果たすためには、互いに、また進化する森林産業と頻繁に会話することが必要である。この目的のために、森林大臣評議会は、対話の場を設ける必要があることから、国内イベントとしてパネルディスカッション及び森林イノベーション・サミット、国際イベントとして、カナダのプレゼンス強化のためのイベント等を開催する。また、森林セクターと関わりの少ない様々な外部の主体を、カナダ森林大臣評議会（CCFM）としてより積極的に巻き込んでいくための戦略及び働きかけが必要である。

3) 動員(Mobilizing)[110]

技術、製品、顧客、コミュニティ等が社会の中で変化するのに伴い、森林セクターも時代に合わせて、人材育成に向けた変化が求められるところである。

森林大臣評議会は、森林部門が必要とする人材と技術を結集させるために、マイタクス（Mitacs）と呼ばれる研究・研修機関と協力し、学術研究機関、大学院生、森林セクターのつながりを促進する。

マイタクスは、カナダの産学官の連携を進めるための、全国的な非営利の研究・研修機関である。現在、マイタクスは、カナダの大学院レベルの R&D インターンシップの一次受付を行っており、企業はマイタクスを通じて高度なスキルを有する労働者にアクセスできる仕組みとなっているのと同時に、R&D による社会問題の課題に答えるべく進歩を遂げている。しかし、マイタクスは特定の産業部門に特化しない、多分野を扱う学術機関であるがゆえに、森林セクターのインターンシップはあまり盛んであるとは言いがたいのが現状である。森林大臣評議会は、カナダの森林セクターの事業者が、イノベーションのために必要な高度人材を巻き込み、マイタクスと大学院生の力をより広範に活用する機会を広げていく。

また、先住民に対しては、従業員、事業主、生態系知識の提供者、地域社会の利害関係者として、カナダの森林セクターにおいて重要な役割を果たしていることに鑑み、先住民の森林セクターへの参画（若年層の森林セクターへの雇用、バイオマスのエネルギー分野の機会拡大、各種スキルの開発、事業に係る人材育成）を支援する。

(ｳ) 林産物市場へのアクセスと開発[111]

政府は、林業セクターの景気後退に対処するため、新たな市場の開拓を支援する「市場機

[110] Canadian Council of Forest Ministers (CCFM), “Innovation Action Plan 2016-2020”, https://cfs.nrcan.gc.ca/publications?id=37112, accessed Febrary 20, 2020

[111] Natural Resource Canada, ”Evaluation Report: Forest Products Market Access and Development”, https://www.nrcan.gc.ca/evaluation/reports/2016/18632?wbdisable=true, accessed November 20, 2019

会拡大(Expanding Market Opportunities：EMO」と「森林イノベーションと投資の促進（Promoting Forest Innovation and Investment)」への取組を実施している。

その背景として、カナダの林産物セクターは、成長の上で幾つかの課題を抱えていることが挙げられる。中国や日本の成長の鈍化の影響と、木材製品の需要の減少である。また、ブリティッシュコロンビア州、オンタリオ州、ケベック州では、かつてと異なり、年間の伐採可能量が減少している。

「林産物市場へのアクセスと開発」（Forest Products Market Access and Development）は、天然資源省の 2014-15 年の計画の「建築支援プログラム（Program Architectural Alignment：PAA）の文脈において、同プログラムの「市場アクセス・多様化プログラム」の一部として位置づけられる。「林産物市場アクセスと開発」に基づいて実施されるプログラムに対し、期待される成果は以下のとおりである。

- カナダの木材製品の国際市場及び新しい市場での売上の拡大
- カナダの森林セクターの慣行及びカナダの林産物に対する、国際市場におけるステークホルダーの理解の促進

「林産物市場へのアクセスと開発」の下位のプログラムには、林産物関係の団体との負担協定（Contribution Agreement）を通じて提供される市場アクセス及び市場開発活動が含まれる。これらの活動は「市場機会拡大プログラム」（EMO プログラム）や、カナダ森林局産業貿易局を通じて提供されるその他の市場へのアクセス活動も含まれる。

(ｴ) 市場機会拡大プログラム[112]

天然資源省は、「市場機会拡大（Expanding Market Opportunities：EMO）プログラム」を実施している。

市場機会拡大プログラムは、林産物協会、州、木材製品研究機関に資金を提供し、以下の支援を行うものである。

- 国内外の木材市場におけるカナダのプレゼンスを高める
- 木材サプライヤーとその顧客の間でカナダの木材製品に関する知識を高める
- 中層・非居住用建築物等の非伝統的建築物へのカナダの木材利用の促進

1) 支援対象者

市場拡大プログラムの支援対象者は以下の機関である。

- 非営利の林産物協会や組立住宅協会（manufactured housing association）
- 州及び州政府系の企業
- 林産物の研究に従事する非営利組織

[112] Natural Resources Canada, https://www.nrcan.gc.ca/science-data/funding-partnerships/funding-opportunities/forest-sector-funding-programs/expanding-market-opportunities-program/13133, accessed December 3, 2019

2) 目指す市場

市場拡大プログラムは、国際市場及び国内市場のプロジェクトに対して支援を行っている。

① 国際市場

国際市場に対するプロジェクト資金は、主として以下のような取組分野に対して支援されている。

- カナダの木材製品の主要なオフショア市場での利用を促進する。
- カナダの木材製品及び木材建築システムに関する知識を建設業者及び当該分野を所掌する当局の間で向上させる。
- カナダの森林セクターの環境パフォーマンスを推進し、貿易を阻害する可能性のある市場アクセスと規制の問題に取り組む。

国際プロジェクトの例としては、天然資源省は、以下を例示している。

- 木造フレームや大量木材技術、カナダの木材製品を紹介する実証建築物の建設
- 開発者、建設者、建築家、エンジニア、学生を対象に、国際市場やカナダで木材を使った建築の訓練の実施
- 建設資材としての木材の普及、技術情報の提供、品質保証の支援、展示会への参加、マーケティング資材の開発
- 木材及び木材に優しい規制/規格並びに基準の使用を奨励するため、外国政府との協力

② 国内市場

国内市場に対するプロジェクト資金は、主として以下のような取組分野に対して支援されている。

- 非居住用、中層用の木材の利用の促進
- 計画、設計、建築の各段階でカナダの木材製品を組み込む方法について、デザイナー、仕様を定める人材、建築家の教育

国内プロジェクトの例としては、天然資源省は、以下を例示している。

- トレードショー、デザインマニュアル、社内研修、ウェブサイト、セミナー、ツアー等を通じた技術情報の共有
- マーケティング・コミュニケーション資料及び市場機会調査の開発

3) 既存プログラムの統合

市場拡大プログラムでは、既存の 3 つのプログラムの下で実施されてきた活動を統合するものである。既存プログラムは以下のとおりである。

① カナダ木材輸出プログラム(2002 年に設立され、オフショア市場の開拓)
② 北米産木材・ファースト・イニシアチブ（North American Wood First Initiative） (2007 年設立、北米市場を対象)
③ 林業での環境優位性におけるリーダーシップ(2007 年に設立され、アジア、ヨーロッパ、北米のバイヤーのためにカナダの林産物の環境資格を強調することに焦点を当てている)。

カナダの木材生産者が伝統的又は新興の海外市場における自社製品の輸出機会を多様化・拡大できるよう、上海、北京、東京、ソウル、ロンドン、トゥールーズ(フランス)、ムンバイ(インド)の市場開発拠点を支援している。

プロジェクトは、例年 11 月に提案を募集している。提案は適格性を審査され、評価委員によって評価される。なお、2020 年 4 月からの 3 年間の事業予算は 64 百万カナダドルが予定されている。

(オ) 森林イノベーションプログラム[113]

天然資源省森林局の下部組織である木材繊維センター（The Canadian Wood Fibre Centre：CWFC）は、森林イノベーションプログラム（Forest Innovation Program：FIP）と呼ばれる森林イノベーションプログラムを実施している。

FIP は、カナダの森林セクターにおける研究、開発、技術移転活動を支援している。これらの活動は、革新的な科学的根拠に基づく解決策の開発と採用を通じて、森林セクターが現在進行中の変革を追求するのを支援することを意図している。

1) FIP の歴史

2007 年以降、カナダ天然資源省は、イノベーションを促進し、カナダの森林セクターに新たな市場機会を創出する取組を支援してきた。 プログラムが開始された当初は、革新技術（Transformative Technologies：TT）プログラムと呼ばれていたが、2012 年に、取組範囲の拡大に伴い、FIP という名称に変更された。

現在、革新技術プログラムは FIP の一部となっている。革新技術研究は、カナダの非営利の森林研究機関である FPInnovations によって行われている。

CWFC は、FPInnovations やその他の主要な利害関係者と協力し、連邦政府の研究と展開の専門知識を森林セクターの特定されたイノベーション志向のニーズに合わせることにより、活動の質を高めている。

2017 年の段階で、カナダ政府は、3 年間（2017-18 年から開始）で 63 百万カナダドルの資金提供を計画している。

[113] Natural Resources Canada, https://www.nrcan.gc.ca/science-data/funding-partnerships/funding-opportunities/forest-sector-funding-programs/forest-innovation-program/13137, accessed December 3, 2019

2) 支援対象者

FIP の支援対象者は以下の機関である。

- 大学等の学術機関
- 州・準州
- 林産物を生産し、カナダに既存の林産物製造施設(パルプ、製紙、製材工場等)を有する営利企業
- 上記の林産物企業に資材、製品、サービスを提供する営利企業
- 非営利の森林セクター組織
- 非営利研究機関（FPInnovations 含む）

3) 木材繊維センターによる資金提供実績と各プロジェクト

これまで、木材繊維センターは以下のプロジェクトに資金を提供した。

【2018-2019】

- **カナダ森林学会**：森林セクターの革新と研究を支援し、強化するための効果的な知識交換技術(1 年間の資金提供)
- **カナダ森林フォーラム**：効果的な知識移転を通じた、森林科学と森林経営のイノベーションの統合（1 年間の資金提供）
- **北方樹林実験開発センター（Centre d'expérimentation et de développement en forêt boréale）**：トウヒノシントメハマキ（ハマキガの一種）の大量発生における繊維質のモニタリング(2 年間の資金提供)
- **モントリオール情報センター**：ドローンが撮影したパイプラインの画像における深層学習の技術を用いた樹木種の特定（1 年間の資金提供）
- **ダルハウジー大学**：LiDAR(Light Detection and Ranging)データを用いた管理林のための高分解能デジタル土壌マッピング（2 年間の資金提供）
- **FPInnovations**：科学的知見の移転によるカナダの林業セクターの改善（1 年間の資金提供）
- **グランドプレーリー地域カレッジ：**カナダの農村部における短期輪作木材作物システムの商業化を促進するためのデータとモデリング能力の強化（2 年間の資金提供）
- **プレーリー農業機械研究所**：補熱の有無にかかわらず、林業残渣の副産物の貯蔵方法を評価する（1 年間の資金提供）
- **ラヴァル大学**：風倒損失を最小限に抑えるための部分的な伐採戦略の開発（2 年間の資金提供）
- **ラヴァル大学**：白トウヒ植林農園の干ばつに対する脆弱性に基づく意思決定ツールの評価(2 年間の資金提供)

  ラヴァル大学：ニューブランズウィック州の白トウヒの高度育種プログラムにおける木材品質とトウヒノシントメハマキ耐性のゲノム選択 （2 年間の資金提供）
- **ラヴァル大学**：気候変数に基づく黒トウヒとバンクスマツ材のミクロフィブ

リル傾角のモデル化（1 年間の資金提供）

- **アルバータ大学**：保育間伐が複層林の動態と回復力に及ぼす影響(2 年間の資金調達)
- **アルバータ大学**：こぶ病に強いマツの選定のためのゲノムツール(2 年間の資金提供)
- **ブリティッシュコロンビア大学**：気候変動の下で、部分伐採と利用間伐の景観レベルのモデル化の支援ツールボックス(2 年間の資金提供)
- **ブリティッシュコロンビア大学**：木材供給への攪乱の影響に焦点を当てた、ブリティッシュコロンビア州の森林インベントリーの次世代ツール（2 年間の資金提供）
- **ブリティッシュコロンビア大学**：既存の X 線 CT 画像に基づくヘムファー種資源への変換の最適化（2 年間の資金提供）
- **北ブリティッシュコロンビア大学：複層林**で栽培したトウヒとヤマナラシの繊維特性に及ぼす林分構造と樹木間競争の影響の評価(2 年間の資金提供)
- **トロント大学**:「植生」バイオマス堆積の品質変化を最適化するための意思決定支援ツールの開発（1 年間の資金提供）

【2019-2020】

- **カナダ森林学会：**効果的な知識移転活動とサービスを通じて森林セクターのイノベーション、開発、研究を支援(1 年間の資金援助)
- **カナダ森林フォーラム**：効果的な知識移転を通じ、森林事業の森林科学と革新を統合する（1 年間の資金提供）
- **Ste-Foy 林業教育研究センター（Centre d'enseignement et de recherche en foresterie de Ste-Foy）**：森林調査の強化を支援する衛星写真測量の革新的手法の開発（1 年間の資金提供）
- **FPInnovations**：科学的知見の移転によるカナダの森林セクターの改善（1 年間の資金提供）
- **植物生物学研究所**：環境的に持続可能な木材繊維とファイトレメディエーション（植物を利用した環境修復技術）により改良されたバイオ製品のための州間における機会（1 年間の資金提供）
- **レイクヘッド大学：**廃棄物ではなく、管理された森林土壌へのバイオエネルギー廃棄物の適用と復元力の影響の検討（1 年間の資金調達）
- **ノーザン広葉樹林研究所**：落葉・混合林の林業のための新しい改良型インベントリー変数の開発（1 年間の資金調達）
- **プレーリー農業機械研究所**：計算流体力学を用いた林業残渣のバルク乾燥オプションの評価（1 年間の資金提供）
- **ニューブランズウィック植林地所有者連盟（The New Brunswick Federation of Woodlot Owners）：**ニューブランズウィック州及びノヴァスコシア州で、次世代の森林インベントリーデータを用いた民有林地管理の強化（1 年間の資金提供）

ウ　水産業

カナダの漁業を所掌するのは、水産海洋省（Fisheries and Oceans Canada）である。水産海洋省は、カナダの水域の保護、漁業・海洋・淡水資源の管理を所掌している。

カナダでは、1995 年にニューファンドランド島沿岸のズワイガニに IQ が導入され[114]、2002 年からメカジキ延縄漁業に ITQ が導入されるなど[115]、TAC、IQ、ITQ の導入実績を有している[116]。カナダの資源管理においては、「経済的実行可能性」、「環境の持続可能性」及び「意思決定プロセスへの利害関係者の参加」の 3 点が優先事項とされている。

カナダの資源管理制度は、地域、魚種に応じて異なっている。漁業法（Fishery Act）や、その下位の漁業（一般）規則は、漁業のライセンスの取得及び管理に係る法律であるが、太平洋漁業規則や、大西洋漁業規則が存在するなど、地域に応じて異なる規制も存在する。これらの法律の下で、カナダの資源管理は、魚種・水域ごとに、2019 年時点で約 68 の統合漁業管理計画（Integrated fisheries management plans）が策定されている。統合漁業管理計画は、各水域の魚種ごとの漁業資源の持続可能な管理について規定したものである。統合漁業管理計画は、水産海洋大臣が漁業法に基づく権限に従って、いつでも変更することが可能となっている。

図表 2-15　統合漁業管理計画[117]

魚種・海域	海域・水域
Northern Shrimp Area アマエビの海域	ケベック
Lobster Area ロブスターの海域	
Lobster Areas ロブスターの海域	
Atlantic mackerel 大西洋サバ	
Atlantic seal 大西洋アザラシ	
Atlantic swordfish and other tunas 大西洋メカジキ及びその他のマグロ	
Snow crab ズワイガニ	
Atlantic mackerel 大西洋サバ	セントローレンス湾
Atlantic seal 大西洋アザラシ	
Atlantic swordfish and other tunas 大西洋メカジキ及びその他のマグロ	
Lobster ロブスター	
Snow crab ズワイガニ	

[114] 東村玲子「IQ 制による漁業管理の実態～－カナダ Newfoundland 島のズワイガニ漁業の乗船調査から－」https://home.hiroshima-u.ac.jp/yamao/taikai/kobetu/2-4.pdf,

[115] 水産庁（2012）「個別割当（IQ）方式・譲渡性個別割当（ITQ）方式について」p.6

[116] TAC、IQ、ITQ の仕組みについては、本報告書第 1 章第 3 節（1）ウ(ｱ)漁業資源管理のための施策（TAC、IQ、ITQ）を参照。

[117] Department of Fisheries and Oceans, “Integrated fisheries management plans”, http://www.dfo-mpo.gc.ca/fisheries-peches/ifmp-gmp/index-eng.html, accessed September 30, 2019

魚種・海域	海域・水域
American lobster - Lobster fishing area アメリカンロブスター-ロブスターの漁場	ニューファンドランド＆ラブラドール
Offshore clam ハマグリ	
Capelin, カラフトシシャモ	
Capelin, (2017) カラフトシシャモ、（2017）	
Capelin, カラフトシシャモ	
Groundfish, 底魚	
Groundfish, 底魚	
Herring, ニシン	
Herring, ニシン	
Scallop ホタテ貝	
Sea cucumber ナマコ	
Snow Crab ズワイガニ	
Yellowtail flounder イエローテールカレイ	
Atlantic Bluefin tuna 大西洋クロマグロ	首都圏（National Capital Region）
Atlantic walrus 大西洋セイウチ	中央及び北極圏
Cambridge Bay Arctic char ケンブリッジ湾北極イワナ	
Greenland halibut カラスガレイ	
Narwhal イッカク	
Northern shrimp 甘エビ	
Northern shrimp and striped shrimp 甘エビとストライプシュリンプ	
Elver シラスウナギ	沿海州（ニューブランズウィック、ノヴァスコシア及びプリンスエドワード）
Atlantic mackerel 大西洋サバ	
Atlantic seal 大西洋アザラシ	
Atlantic swordfish and other tunas 大西洋メカジキ及びその他のマグロ	
Atlantic herring 大西洋ニシン	
Inshore scallop ほたて貝	
Jonah crab - offshore ヨナガニ（沖合）	
Lobster - inshore ロブスター（沿岸）	
Lobster - offshore ロブスター（沖合）	
Offshore clam ハマグリ	
Offshore scallop 沖合ホタテ	
Shrimp, Scotian Shelf エビ（スコシア大陸棚）	
Snow crab ズワイガニ	

魚種・海域	海域・水域
Groundfish, 底魚 Rebuilding plan for Atlantic cod - NAFO Division 大西洋タラの再建計画-NAFO Division Rebuilding plan for Atlantic cod - NAFO Division 大西洋タラの再生計画-NAFO Division Rebuilding plan for yellowtail flounder – NAFO Division カレイの再生計画– NAFO Division	沿海州（ニューブランズウィック、ノヴァスコシア及びプリンスエドワード）
Groundfish 底魚	太平洋
Sardine イワシ	
Albacore tuna ビンチョウバグロ	
Crab カニ	
Eulachon, Fraser River キュウリウオ、フレーザー川	
Euphausiid オキアミ	
Geoduck and horse clam ナミガイとアサリ	
Intertidal clam ハマグリ（潮間帯）	
Pacific herring ニシン	
Pacific oyster かき	
Prawn and shrimp by trap 籠漁業によるエビ・小エビ	
Razor clam 平貝	
Scallop by trawl　トロール網捕獲によるホタテ	
Sea cucumber by dive 潜水捕獲によるナマコ	
Sea urchin, green ウニ（緑）	
Sea urchin, red ウニ（赤）	
Shrimp, by trawl トロール網捕獲によるエビ	
Bivalve shellfish, conditional management plans 二枚貝、条件付き管理計画	
Salmon, BC south coast サーモン、BC 南海岸	
Salmon, BC north coast サーモン、BC 北海岸	
Salmon, Yukon and British Columbia transboundary rivers サーモン、ユーコン川とブリティッシュコロンビアの越境河川	
Chinook and fall chum salmon in the Yukon River ユーコン川のマスノスケとシロサケ	

出典：Department of Fisheries and Oceans, “Integrated fisheries management plans”
http://www.dfo-mpo.gc.ca/fisheries-peches/ifmp-gmp/index-eng.html, accessed December 20, 2019

カナダは海域ごと、魚種ごとに異なる資源管理が行われていることから、カナダの沿海州

（ニューブランズウィック、ノヴァスコシア及びプリンスエドワードの総称）の海域における底魚の統合漁業管理計画を踏まえて TAC 及び ITQ 制度等の整理を行う。

(7) カナダ大西洋の沿海州の底魚の統合漁業管理計画[118]

カナダの沿海州では、底魚（主にタラ、ハドック、スケトウダラ、レッドフィッシュ、メルルーサ等）は、カナダの漁業において大きな役割を占めているが、1970 年代からトロール船による乱獲が見られるようになった。TAC による管理は、乱獲を抑制するための主要な方法として導入されていたが、1970 年代後半には主に船の長さと使用する漁具によって区分しグループ化された漁業関係者に、TAC を細分化して割り当てる制度が導入された。

1982 年にカナダで生じた金融危機に対応するために、漁業に関する政策レビューが実施され、経済、雇用及びカナダ化（Canadianization）という新たな目標が提唱された。その後、事業者割当（Enterprise Allocation : EA）と呼ばれる大規模な漁業会社への割当制度が導入されたが、その後対象を拡大し、1988 年には 65 から 100 フィートまでの定置漁具（固定漁具）及び運用漁具（移動漁具）を用いる漁船の両方に拡大された。

底魚船の捕獲技術が高度化し、一度の漁で多量に漁獲することができるようになってから、1980 年代に入り大西洋の底魚が減少し、新たに危機となったことをきっかけに、水産海洋省によるタスクフォースの設立に至った。タスクフォースでは、資源管理に関して漁船の管理手法の改善について提言がなされた。その後、水揚げを適時効果的に監視する手法が、ITQ の導入の上で重要であるとして、水揚げを適宜検証及び報告するために、商業漁船から水揚げされた全ての魚の種別と水揚げ重量を検証する「ドックサイド・モニタリング・プログラム（Dockside Monitoring Program）」がこの時期に導入された。

1990 年代初頭には、大西洋海域でのタラをはじめとする底魚が急減し、大西洋の底魚漁は壊滅的な打撃をうけたことで、漁業者が漁業の停止に追い込まれるなど、深刻な課題に直面した。この時期には漁業従事者のための大規模な財政支援及び再訓練プログラムを提供された。

その後 1996 年に地域の沿岸の定置漁具ライセンスの保有者に対して、実験的にコミュニティ割当制度が導入され、各コミュニティ内の管理委員会が、漁獲高の割当や季節の管理計画を定めることとなった。この取り決めは、1997 年と 1998 年と延長され、その後無期限に延長され、実質導入に至った。1998 年に、45 フィートから 65 フィートまでの定置漁具のライセンス保有者に対して、ITQ システムが導入され確立した。

現在、商業漁業で捕獲された全ての底魚は、TAC 又は混獲（漁獲対象の種とは別の種を意図せずに漁獲すること）のいずれかの下で、漁獲量が算定されることになっている。モラトリアム（禁漁）の対象に該当しない魚は全て EA、ITQ、コミュニティ割当の元で管理される。

なお、以下は現在のライセンスごとの割当方式である。

[118] Fisheries and Oceans Canada,”4VWX5 groundfish - Maritimes Region” http://www.dfo-mpo.gc.ca/fisheries-peches/ifmp-gmp/groundfish-poisson-fond/groundfish-poisson-fond-4vwx5-eng.html, accessed Sep 29, 2019

図表 2-16　ライセンスの種類と割当方式

ライセンスの種類	船の種別・サイズ	割当方式	海域
沿岸	定置漁具/45 フィート未満	コミュニティ割当	大西洋の一部
	定置漁具/45 以上から 65 フィートまで	ITQ	大西洋の一部
	運用漁具/65 フィート未満	ITQ	大西洋の一部
	アボリジニ（先住民）漁	EA	大西洋の一部
ミッドショア	定置漁具/65 以上 100 フィートまで	EA	大西洋全域
	運用漁具/65 以上 100 フィートまで	EA	大西洋全域
沖合	大型船/100 フィート超	EA	大西洋全域

出典：Fisheries and Oceans Canada,"4VWX5 groundfish - Maritimes Region" http://www.dfo-mpo.gc.ca/fisheries-peches/ifmp-gmp/groundfish-poisson-fond/groundfish-poisson-fond-4vwx5-eng.html, accessed December 20, 2019

（2）経営安定対策

ア　農業政策

カナダ農業パートナーシップの導入された 2018 年 4 月以降も、Growing Forward 及び Growing Forward 2 で実施されていたビジネス・リスク・マネジメント（Business Risk Management：BRM）の４つプログラムは引き続き存続している。

Growing Forward 2 及び後継のカナダ農業パートナーシップの農業セクターへの優先事項を通じた拠出額・予算はいずれも 5 年間で 30 億カナダドルである。一方で、BRM の予算額は、Growing Forward 2 の 5 年間で 100 億カナダドル[119]と、経営安定・安定供給のための予算は極めて大きい。カナダ農業パートナーシップの 5 年間の予算は不明である。

BRM の支援メニューの概要は以下のとおりである。

図表 2-17　BRM の支援メニュー

プログラム	支援メニュー	概要
AgriStability	作物保険（収入ナラシ）	販売額から経費を引いた所得マージンが大きく減少した生産者を支えるためのプログラム。 加入者の当該年度の AgriStability において定められている基準となる農業所得よりも 30%を超えて低下したときに、低下分の 70%相当額が政府から加入者に支払われるプログラムである。
AgriInsurance	作物保険（収量保険）	干ばつ、洪水、霜害等、自然災害による損失を補償する保険。 生産者と政府の掛け金は 4：6 の比率。
AgriInvest	その他（資金積立への補助）	所得が減った時や投資資金が必要な時に備えての生産者と政府による積立制度。政府は生産者の積立額の同額の補助を行う。
AgriRecovery	その他（災害復旧支援）	特殊で異常な自然災害による所得減少を補てんする緊急対策事業。

出典：松原豊彦「NAFTA 再交渉とカナダの新農業政策」『農業と経済』2018 年 4 月号、94-95 頁に基づき三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成。

(ア) 収入ナラシ

収入ナラシとは、農産物のある年の収入が直近数年間の平均値を下回った場合にその差額（又はその一部）を補てんする制度である。カナダでは、AgriStability が収入ナラシ制度に相当する。

[119] 松原豊彦（2018）「NAFTA 再交渉とカナダの新農業政策」『農業と経済』、95 頁

1) アグリスタビリティ（AgriStability）[120]

AgriStability は、BRM プログラムの 1 つである。AgriStability は農業生産者を対象に、農業所得税申告書のデータに基づき、加入者の当該年度の AgriStability において定められている基準となる農業所得よりも 30%を超えて低下したときに、低下分の 70%相当額が政府から加入者に支払われるプログラムである。その目的は、カナダの農業生産者に農場経営のリスク管理ツールを提供することで、個々の農家の自助努力で管理しうる水準を超えた所得の減少に対して支援することを目的としている。

a) 資格

加入者の資格として、以下の条件が全て満たされている必要がある。

- カナダにおいて農業経営を実施していること
- 最低 6 ヵ月の営農活動の実績を有すること
- 生産サイクルを終了させていること。「生産サイクルの終了」として、具体的には、①作物の栽培と収穫を行っていること、②牛や豚の繁殖等の家畜の飼育を行っていること、③肥育農家においては、飼料及び家畜の売買を行っていることのうち一つ以上該当することが前提である。
- カナダ歳入庁（CRA）への法人所得税の農業所得（損失）を申告していること
- 申請期日までに必要な要件を満たしていること

b) 手数料

年間プログラム手数料は、毎年度 55 カナダドルの運営費用負担に加えて、指標マージン（後述）の 0.45%に 70%を乗じた額を支払う必要がある。これにより、指標マージン 10 万カナダドルごとにおよそ 315 カナダドルの料金が発生するが、手数料の下限額は 45 カナダドルである。納入期限への遅延に対しては、ペナルティとして手数料の 20%相当が追加徴収される。

c) 政府による負担額の算定方法

当該年度の農業所得が AgriStability で定める基準よりも 30%を超えて低下したときに、低下分の 70%相当額が政府から加入者に支払われる。仮に当該年度の農業所得がマイナスになった場合においても、そのマイナス部分に対しても政府は 70%相当額を支払う。

プログラム年度のプログラム給付を算定する際には、農業所得（マージン）に関する幾つかのパラメーターを用いて計算されるが、その際に用いられる主たるマージンには、「生産マージン（Production Margin）」、「指標マージン（Reference Margin）」及び「指標マージン限度（Reference Margin Limit）」が存在する。これらのマージンを用いて計算した結果、政府の負担額の根拠となる、「適用指標マージン（Applied Reference Margin）」が決定される。

[120] Agriculture Financial Services Corporation (AFSC), ”AgriStability Program Handbook 2018”, https://afsc.ca/wp-nfs/wp-content/uploads/2018/10/AgriStability-Handbook.pdf, accessed December 20, 2019.

生産マージンとは、カナダ歳入庁へ申告された農業収入・農業支出のうち、AgriStability において対象収入として認められた額から対象経費として認められている額を差し引いたものである。対象収入と対象経費は、農産物の生産に直接関係する経常的なものに限定されている。

指標マージンとは、加入者の 5 年間の生産マージンのうち、最高と最低の年を除く過去 5 年中 3 年の生産マージンの平均である。

指標マージン限度は、指標マージンに対し、会計処理上の発生主義に合わせた調整や構造変化[121]に伴う調整を加えたものである。

適用指標マージンは、指標マージンと、指標マージン限度（Reference Margin Limit）のいずれか低い値を採用することになっている。ただし、指標マージン限度が、指標マージンの 70%を下回った場合には、指標マージンの 70%の値を適用指標マージンとして採用する。

なお、加入者への最大支払総額は 300 万カナダドルである。

d) 既存制度との変更点

既存の AgriStability との大きな変更点は、①指標マージン限度の下限の設定と、②遅れて申請する加入者の受入の 2 点である。

指標マージン限度の下限について、従前は指標マージンと、指標マージン限度のいずれか低い値を適用指標マージンとして採用していた。この点は新制度も同様であるが、指標マージン限度が、指標マージンの 70%を下回った場合においても、指標マージンの 70%を保証している点が既存制度との相違点である。

これらは、生産者の 33%しか参加していない、ということに対する反省を踏まえたものである[122]。

[121] 構造変化とは、所有権、事業構造、操業規模、耕作技術、農業経営形態、会計処理等、生産マージン・農業経営上の利益・対象経費等に影響を及ぼす可能性のあるものを指す。

[122] Agriculture and Agri-Food Canada(AAFF), (2018), “Canadian Agricultural Partnership: Business Risk Management Programs”, p.4

図表 2-18　適用指標マージンの考え方に関する変更点

出典：Agriculture Financial Services Corporation (AFSC), ”AgriStability Program Handbook 2018”
に基づき、三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成。

遅れて参加する加入者の受入れについて、生産者が申請期限を過ぎてもプログラムに参加できるようにしている。その場合、期限に遅れて申請した者に対しては、支払額を 20%減額する。これは、生産者の毎年の参加手続を促すことを目的としたものである。

(ｲ) 作物保険（収量保険）

1) アグリインシュランス（AgriInsurance）[123]

自然災害（干ばつ、洪水、霜害、風害、病害虫等）によって生じた損失をカバーするための作物保険である。州政府が AgriInsurance の運営主体であり、加入者に対する保険料補助(一部), 保険実施主体の運営費用の補助（全額相当）、州政府の保険責任に対する連邦政府の再保険があげられる。 現在、5 つの州（アルバータ州、サスカチェワン州、マニトバ州、ニューブランズウィック州、ノヴァスコシア州）が政府の再保険契約を利用している。

保険料は、農業生産者が 40%、連邦政府及び州政府が 60%を負担する。また、連邦政府と州政府の負担割合については、連邦政府が 60%、州政府が 40%を負担する。

AgriInsurance の保険プランは、小麦、とうもろこし、オート麦、大麦等の伝統的作物、レタス、イチゴ、ニンジン、ナス等の園芸作物を対象とするほか、幾つかの州では、養蜂やメープルシロップの生産に対しても適用される。

a) 既存制度との変更点

既存の制度（Growing Forward2）との大きな変更点は、特に認められない。

[123] Agriculture and Agri-Food Canada (AAFF), “AgriInsurance Program”, http://www.agr.gc.ca/eng/?id=1284665357886, (accessed 2019-10-25).

(ｳ) その他（資金積立への補助）

1) アグリインベスト（AgriInvest）

AgriInvest は、所得減少又は投資資金確保のための積立てである。

毎年、加入者が口座に対象純販売額（Allowable Net Sales：ANS）（対象純販売額とは、農産物販売額から資材等の購入額を引いたもの）の 1%までを貯蓄口座に積み立てると、政府（連邦政府及び州・準州）から同額の資金が貯蓄口座に振り込まれ、加入者は所得の減少への対応や投資のために、いつでもその資金を引き出すことができる制度である。なお、農家は、対象販売額の 100%を上限に積み立てることが出来るが、政府の支払は対象販売額の 1%を上限とする。なお、連邦政府と州・準州の分担割合は、6：4 と定められている[124]。

a） 既存制度との変更点[125]

農務農産食料省は、公平な支援と予算の再配分という観点から、従前の BRM において実施されていた AgriInvest に対し、以下の点を変更している。

- 2018 年のプログラム年度から、AgriInvest の対象となる対象純販売額（ANS）の上限は、150 万カナダドルから 100 万カナダドルに削減されている。
- 毎年の政府からの拠出金は、貯蓄口座ごとに 15,000 カナダドルから、10,000 カナダドルに引下げられている。
- AgriInvest における最低支払額が 75 カナダドルから 250 カナダドルに引き上げられている。

(ｴ) その他（災害復旧支援）

1) アグリリカバリー（AgriRecovery）[126]

特定の自然災害による所得減少に対応する特別緊急対策で、他の事業ではカバーできない被害に対応する事業である。補償の対象となるのは、①洪水や竜巻のような自然災害・病害虫による災害、②価格競争や市場変化のような周期的・長期トレンドの変更に起因する所得減少である。

被害からの速やかな回復を支援するため、緊急の資金援助を提供し、生産者が被害から立ち直り早急に経営を再開することを助ける事業である。

AgriRecovery は具体的な仕組みを持つプログラムではなく、自然災害が発生したときに影

---

[124] Agriculture and Agri-Food Canada (AAFF) ,"AgriInvest", http://www.agr.gc.ca/eng/?id=1291828779399 (accessed 2019-10-25). なお、当該ウェブサイトはまだ制度の変更が未反映であることから、同省ウェブサイト"Canadian Agricultural Partnership - Business Risk Management Programs effective April 2018"の修正点と併せて読む必要がある。

[125] Agriculture and Agri-Food Canada(AAFF),"Canadian Agricultural Partnership - Business Risk Management Programs effective April 2018", http://www.agr.gc.ca/eng/about-us/key-departmental-initiatives/canadian-agricultural-partnership/canadian-agricultural-partnership-business-risk-management-programs-effective-april-2018/?id=1500475317828, (accessed 2019-10-25).

[126] Agriculture and Agri-Food Canada (AAFF), "AgriRecovery", http://www.agr.gc.ca/eng/?id=1387480598562 (accessed 2019-10-25).

響を評価し、AgriRecovery による対策の要否を判断するために、連邦政府と地方政府が協力するための基盤となる枠組みであり、必要があると判断された場合に支援を行う。

なお、AgriRecovery の枠組みの下で災害を評価し、資金援助を実施するまでのプロセスは以下のとおりである。

1. 州・準州政府による、災害発生に対する評価を開始の要請。
2. 連邦政府及び州・準州政府は、以下の点について災害の影響を共同で評価する。
   - 災害の影響の緩和策や生産再開に向けて生産者が取るべき対応の決定
   - 生産者が BRM プログラムを通じて復旧に必要な措置を講ずることができたかについて評価
   - 生産者が特別な復旧費用を処理することを助けるためのさらなる支援の要否を判断
3. 評価の結果は、連邦政府及び州・準州政府が AgriRecovery による取組の要否を決定する際の判断の基準となる。
4. 政府が AgriRecovery による取組を進めることを決定した場合には、共同での取組へ移行する。
5. AgriRecovery による支援に向けて、支援対象となる生産者は申請手続を行う。
6. 申請した生産者に対して支払が行われる。

AgriRecovery について、連邦政府と州・準州の分担割合は、6：4 と定められている。

a) 既存制度との変更点

既存の制度との大きな変更点は、特に認められない。

(オ) 2018 年農業大臣会合におけるレビュー等

1) 農務農産食料省による報告[127]

2018 年 7 月に開催された連邦、州及び準州の農業大臣会合においては、貿易、労働、BRM のレビュー、規制、大麻の合法化が議題として挙げられた。2018 年次会合では、農業大臣は、カナダ農業パートナーシップの下で BRM について議論した。2017 年 7 月に、農業大臣が BRM プログラムの有効性と成長と革新への影響を評価するための BRM プログラムをレビューすることに同意し、その後それを受けて生産者、学識経験者及びその他専門家からなる専門家委員会が設立された。専門家委員会は、2018 年 7 月 20 日に農業大臣に提言した 。

専門家委員会では、以下の取組の必要性が提言された。

・BRM の対象外のリスクをカバーするためのマネジメントの手法の開発
・複雑さ、適時性、予測可能性等、AgriStability の課題への取組
・プログラムの公平性にむけた改善の検討

[127] Agriculture and Agri-Food Canada（AAFF）Canadian Agricultural Partnership - Business Risk Management Programs (effective April 2018) http://www.agr.gc.ca/eng/about-us/key-departmental-initiatives/canadian-agricultural-partnership/canadian-agricultural-partnership-business-risk-management-programs-effective-april-2018/?id=1500475317828 (accessed 2019-10-25).

・現状に即した AgriInsurance の保険料の設定
・リスク管理のコミュニケーションと教育の改善

専門家委員会は、業界と継続的に連携し、レビューを継続することを推奨した。各地の連邦、州及び準州は、委員会の提言を検討し、業界と連携し、BRM プログラムの計画的な遂行を図ることになる。

2) カナダ農業連盟及び AgGrowth Coalition による提言[128]

カナダ農業連盟（Canadian Federation of Agriculture：CFA）は、カナダにおける各種作物別の業界団体を取りまとめる役割を担う団体である。カナダ農業パートナーシップに示される優先事項に対する評価について、カナダ農業連盟は、同団体ウェブサイト上でカナダ農業パートナーシップの制度を紹介しているが、特に肯定的な評価や批判等の記述は見当たらない。

一方で、BRM に対する評価として、カナダ農業連盟は「農業セクターと政府との対話が不十分である」として批判している。その批判の大きな原因は、AgriInvest の制度変更であり、対象純販売額を基準とする政府からの拠出金が減少したことを批判している。

カナダ農業連盟は、穀物やキャノーラ等の団体からなる AgGrowth Coalition との協力を通じ、BRM をレビューすることを呼びかけた。政府はこれを受け、2018 年 7 月の連邦・州・準州の農業大臣会合で検討した。 レビューのとりまとめ過程で、同連盟サイドが示した提言は以下のとおりである。

- 当該年度において活用しなかった金額について、翌年度以降への繰越しを認めるべきである。
- 各種プログラムは、農家がそれらを最大限に活用できるように設計されるべきである。
- 新規にプログラムが制定されたら、業界の現在のニーズを反映するために定期的に見直すべきである。
- 所得安定化プログラムの設計は、全国的に統一されるべきであるが、州や生産者が他のプログラムを活用することについては柔軟であるべきである。
- いかなる場合でも、プログラムの支払を比例配分すべきではない。

3) AgriStability に遅れて参加する加入者を受け入れる施策に対して批判的なサスカチュワン州[129]

新たに制定されたカナダ農業パートナーシップについて、カナダ国内の州からも批判が存在する。ただし、批判はカナダ農業パートナーシップ又はその前身の Growing Forward 2 そのものに対するものではなく、BRM に対してなされている。サスチュカワン州は、カナダ農業パートナーシップの方針を認めながら、BRM に対して一部批判をしている。

---

[128] Canadian Federation of Agriculture, https://www.cfa-fca.ca/issues/business-risk-management-programs/ (accessed 2019-10-25).
[129] Saskatchewan Province, (2017), “Saskatchewan Agrees to Canadian Agricultural Partnership”, https://www.saskatchewan.ca/government/news-and-media/2017/july/21/sask-agrees-to-canadian-agricultural-partnership (accessed 2019-10-25).

2017 年 7 月に、同州のウェブサイト上で、カナダ農業パートナーシップのために、サスチュカワン州においては、5 年間で総額 3 億 8,800 万カナダドルを拠出する意向を示している。その一方で、AgriStability への変更について、遅れて参加する加入者に対して減額しながらも受け付ける方針である新しい制度に対しては、批判的に見ている。農業者自身による積極的なリスク管理の原則に反すること、生産者自らが問題を特定し解決に導くことにならないことがその理由である。

イ　林業

カナダには日本の森林保険のような林業保険は存在しない[130]。

ウ　水産業

カナダには、公的な雇用保険があり、雇用保険法（Employment Insurance Act）に基づいて保険が給付される仕組みとなっている。これは一般の被用者が加入する雇用保険制度であるが、漁業者のみ、自営業者のなかで、失業時の保険給付の対象となっている。

カナダ政府は、1940 年に失業保険法を施行した。失業給付制度は、州政府から連邦政府に移管された。失業保険は、職を求める失業者に対する所得援助として給付される。1996 年に雇用保険法が成立し、名称も失業保険から現在の雇用保険に変わった。雇用保険料率は、当該年度の給付額に見合った保険料収入が得られるような料率となっている[131]。

カナダ漁業の雇用保険は、加工場労働者、被雇用漁業労働者（乗組員）のみならず、自営漁業者も制度の対象となっている。自営業者で失業保険の対象となっているのは漁業者のみである。これは 1956 年に大西洋沿岸自営漁業者の収入補てんと漁村地域への援助を目的として導入されたことに遡るが、導入後 7 年間にニューファンドランド州の漁業者数は 33%増加したという。給付資格に関しては詳細な規定があるが、単純化すれば、タラ資源モラトリアム以前には大西洋岸地域の多くにおいて 10 週間働けば 11 月から 5 月まで失業保険の給付が受けられるという状況であった。このため大西洋岸地域では失業保険依存度が高かった。なお、どの漁業者についても収入について質問する際に「雇用保険は除外して」と付け加えないと雇用保険込みの金額を答えることから、年間収入＝漁業収入＋雇用保険と捉えているようである[132]。

タラ資源崩壊以降、連邦政府は漁業者の専業化政策を進めており、現在では漁業収入が全体の 75%以上であることがライセンス発給の条件となっている。この政策の背景として、かつて見られた、少しだけ漁業に従事して残りを失業保険（雇用保険のかつての名称）に頼って暮らす「パートタイム」の漁業者の存在がある。彼らは政府支出を増やし、資源管理に関心が薄いという点で問題視されていた[133]。

---

130 林野庁「森林保険をめぐる状況について」、9 頁、http://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/hoken/pdf/24-1sankou2.pdf（2019 年 8 月 27 日参照）。
131 日本カナダ学会, http://jacs.jp/dictionary/dictionary-ka/09/19/618/,（2019 年 9 月 30 日参照）。
132 東村玲子（2013）「ズワイガニの漁業管理と世界市場」、成山堂、105-106 頁
133 東村玲子（2013）「ズワイガニの漁業管理と世界市場」、成山堂、56 頁

（3）食の安全・安心

ア　カナダ国民のための安全な食品法の概要

カナダ政府は、食品の安全を担保するために、法制度の近代化が必要であるという考えに基づき、2007 年に、「食品と消費者の安全行動計画」（Food and Consumer Safety Action Plan）を発表し、法制度の近代化は、当該行動計画に規定されていた。 2009 年に、2008 年の「リステリア症発生に関する独立調査官の報告書（ウェザリル報告）」（the Report of the Independent Investigator into the 2008 Listeriosis Outbreak (the Weatherill Report)）は、政府が「食品安全に重大な影響を及ぼす連邦法と規制を近代化し簡素化する」ことを勧告した。

ウェザリル報告書は、2008 年に発生したメープルリーフ社製造の肉製品からのリステリア菌感染による大規模食中毒事件を調査した上で再発防止を勧告したものである。この食中毒事件により 22 名が死亡し、57 名が重体に陥った[134]。2008 年の事件以前にもリステリア菌感染による食中毒事件は発生しており、特に 2005 年以降、カナダで年間に報告されるリステリア菌感染の症例数は増加していたという経緯もあった。報告書は、食肉加工業者の食品安全意識の向上、カナダ食品検査庁（Canadian Food Inspection Agency: CFIA）の検査の反応性の強化、リステリア症政策、食品安全の改善、食品加工設備の衛生管理の向上等について 57 の改善案を提言した。

これらの流れをうけて、カナダ食品検査庁は「カナダ国民のための食品安全法」（Safe Food for Canadians Act）を定め、2012 年に法案が成立した[135]。併せて、カナダ食品検査庁は「カナダ国民のための食品安全規則」（Safe Food for Canadian Regulation）の原案を作成し、パブリックコメント等を踏まえ 2018 年に官報に公示し、2019 年 1 月 15 日に同法は施行された。

「カナダ国民のための安全な食品法」は、「カナダ農産物法」、「水産物検査法」、「食肉検査法」及び「消費者向け包装及びラベル表示法」の権限を統合している。法律制定の目的は以下のとおりである[136]。

・カナダ国民にとって食品を可能な限り安全にすること
・危険な慣行から、消費者を保護すること
・健康と安全を脅かす活動に対して、厳しく処罰すること
・輸入品に対してよりよい管理体制を敷くこと
・全ての食品に対して、より一貫性のある検査体制を確立すること
・食品のトレーサビリティを強化すること

---

[134] Agriculture and Agri-Food Canada,(2009), ”Report of the Independent Investigator into the 2008 listeriosis outbreak”, p. vii, http://publications.gc.ca/site/eng/361474/publication.html , (accessed 2019-10-25).
[135] Canadian Food Inspection Agency (CFIA), ”Safe Food for Canadians Act: An Overview”, http://www.inspection.gc.ca/about-the-cfia/acts-and-regulations/regulatory-initiatives-and-notices-of-intent/sfca/overview/eng/1339046165809/1339046230549, (accessed 2019-10-25).
[136] Canadian Food Inspection Agency (CFIA), ”Safe Food for Canadians Act”, http://www.inspection.gc.ca/about-the-cfia/acts-and-regulations/regulatory-initiatives-and-notices-of-intent/sfca/eng/1338796071420/1338796152395 (accessed 2019-10-25).

「カナダ国民のための安全な食品法」は、「消費者の一層の保護のために改善された食品安全監視」、「立法機関の合理化及び強化」、「カナダの産業における国際市場機会の拡大」の 3 点に焦点をあて、取組を行っている。

図表 2-19 「カナダ国民のための安全な食品法」の 3 つのアプローチ[137]

項目	概要
消費者保護のための食品安全監視	・食品偽装、虚偽の情報等に対する新しい禁止 ・食品トレーサビリティの強化 ・輸入食品の安全性管理（輸入業者の登録・認可の権限）
立法機関の合理化と強化	・既存の食品安全法の近代化と簡素化 （多様な食品の関係法令を統合） ・調整された検査及び執行権限 （既存の法制度下の検査当局と執行当局との間の不整合について、各種法制度を統合することで一貫性あるものとする）
カナダの産業における国際市場機会の拡大	・食品の輸出を認証する権限（輸出認証の権限の一元化） ・新しいレビューメカニズム （見直しにかかるメカニズム）

出典：Canadian Food Inspection Agency (CFIA), ”Safe Food for Canadian Act”に基づき、 三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成。

イ 消費者保護のための食品安全監視

(ｱ) 食品の改ざん、詐欺行為及び虚偽の情報に対する新しい禁止事項

同法は、食品安全リスクに対処するための新しい仕組みを構築し、生産又は輸入者から消費者までの流通が安全なものとなるようにしている。例えば、新しい禁止事項として、詐欺行為、改ざん、及び虚偽の情報を抑止すべく、これらの違反者に対し罰則及び罰金も強化している[138]。

(ｲ) 食品トレーサビリティの強化

既存の法律では、食品製造業者やその他の規制を受ける関係者に対しトレーサビリティに関して具体的な義務を定めていなかった。これに、食品の追跡及び回収に関連する規制を策定するための強化された権限及び潜在的に危険な食品に対処するための適切な手段を定めている。これには、回収された食品の販売禁止も盛り込まれている[139]。

[137] Canadian Food Inspection Agency (CFIA), ”Safe Food for Canadians Act”, http://www.inspection.gc.ca/about-the-cfia/acts-and-regulations/regulatory-initiatives-and-notices-of-intent/sfca/eng/1338796071420/1338796152395 (accessed 2019-10-25).
[138] Canadian Food Inspection Agency (CFIA), ”Safe Food for Canadians Act: An Overview”, http://www.inspection.gc.ca/about-the-cfia/acts-and-regulations/regulatory-initiatives-and-notices-of-intent/sfca/overview/eng/1339046165809/1339046230549, (accessed 2019-10-25).
[139] Canadian Food Inspection Agency (CFIA), ”Safe Food for Canadians Act: An Overview”, http://www.inspection.gc.ca/about-the-cfia/acts-and-regulations/regulatory-initiatives-and-notices-of-intent/sfca/overview/eng/1339046165809/1339046230549, (accessed 2019-10-25).

なお、「カナダ国民のための食品安全規則」（Safe Food for Canadian Regulation）においては、トレーサビリティの規制を受ける主体として、以下の対象者を挙げている[140]。

- 州から州に食品を配送若しくは運搬する、又は輸出入する者
- 食用動物を食肉処理する者、
- 食品を製造、加工、処理、保存、等級付け、保管、包装若しくはラベル付けする、又はその輸入された状態で食肉製品を保管及び取り扱うライセンスの保持者
- 州から州に配送若しくは運搬される、又は輸出される生鮮青果物を栽培若しくは収穫する者

また、上記の対象者に対し、以下の文書の作成を義務付けている。

- 食品の一般名、食品を追跡できるロットコード若しくは他の固有の識別子又は食品を製造、準備、生産、保管、包装若しくはラベル付けした者の氏名及び主たる事業所
- 別の者に食品を小売により提供する場合を除き、食品が提供された日付及びそれが提供された者の氏名と住所
- 他の者から食品を提供された場合、その者の氏名と住所、それが提供された日付。
- 食品に組み込まれた、又は食品の原料となっている食品の名称、他の者から食品を提供された場合、その者の氏名と住所、それが提供された日付[141]

(ｳ) 改善された輸入管理

外国の製造工程や製品に関する情報、直接管理が少ないため、輸入は管理が困難という問題があった。同法では、輸入業者を登録又は認可する権限を含めることによって輸入管理を強化し、危険な食品の輸入を禁止している[142]。

ウ　立法機関の合理化と強化

(ｱ) 既存の食品安全法の近代化と簡素化

多様な食品に係る法令を 1 つの法律にまとめることは、2007 年の「食品と消費者の安全行動計画」や、2009 年の「ウェザリル報告」勧告に応えるものである[143]。

---

[140] Canadian Food Inspection Agency(CFIA), ”Safe Food for Canadians Regulation”, https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2018-108/index.html ※和訳（仮訳）は下記参照。https://www.jetro.go.jp/ext_images/world/n_america/ca/foods/sfcr/sfcr_regulation_fulltext_201812.pdf, (accessed 2019-10-25).

[141] Canadian Food Inspection Agency(CFIA), ”Safe Food for Canadians Regulation”, https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2018-108/index.html ※和訳（仮訳）は下記参照。https://www.jetro.go.jp/ext_images/world/n_america/ca/foods/sfcr/sfcr_regulation_fulltext_201812.pdf, (accessed 2019-10-25).

[142] Canadian Food Inspection Agency (CFIA), ”Safe Food for Canadians Act”, https://www.inspection.gc.ca/about-the-cfia/acts-and-regulations/regulatory-initiatives-and-notices-of-intent/sfca/eng/1338796071420/1338796152395, (accessed 2019-10-25).

[143] Canadian Food Inspection Agency (CFIA), ”Safe Food for Canadians Act: An Overview”, http://www.inspection.gc.ca/about-the-cfia/acts-and-regulations/regulatory-initiatives-and-notices-of-intent/sfca/overview/eng/1339046165809/1339046230549, (accessed 2019-10-25).

(ｲ) 調整された検査及び執行権限

既存の食品検査庁の食品関連の法制度は、検査当局と執行当局における不整合があり、これを解消する必要があった。多様な法令と複数の当局を 1 つの法律のもとに統合することで、検査と執行の権限が調整され、全ての食品にわたって規制の一貫性が保たれ、検査官の効率が向上し、業界のコンプライアンス向上に寄与し、その結果、消費者へのより安全な食品の供給が可能となる、という考え方に基づく[144]。

エ　カナダの産業における国際市場機会の拡大

(ｱ) 食品の輸出を認証する権限

近年、食品安全を確保するための国際的な取組が進展するに従い、輸入する食品の認証を要求する国が増えている。同法は、全ての食品の輸出を認証する権限を与え、カナダ食品検査庁が輸出食品を一貫して扱うことを可能にする[145]。

(ｲ) 新しいレビューのメカニズム

「カナダ国民のための安全な食品法」68 条（1）においては、カナダ国民のための安全な食品法の発効後、5 年おきに大臣がその管理及び執行に割り当てられた費用に係る評価を含み、同法の規定及び運用の見直しのためにレビューを行うことが義務付けられている[146]。

オ　HACCP

カナダでは、「カナダ国民のための安全な食品法」の策定より前から、HACCP は肉・肉製品及び魚・魚介類製品の連邦政府への登録済み食品加工工場に対して義務付けられている[147]。

カ　食品安全に関する推計

カナダ政府は、特定の病原菌によるものと原因不明のものとに区分して、食品由来の疾病（食中毒）発生年間件数の推計を公表している。この推計によると、30 種類の代表的な病原菌による食中毒の発生件数の推計値は 400 万件、それによる入院件数の推計値は 1 万 1,600 件、死亡者数は 238 人となっている。これは 1 年間で約 8 人に 1 人のカナダ人が食中毒に

---

144 Canadian Food Inspection Agency (CFIA), ”Safe Food for Canadians Act: An Overview”, http://www.inspection.gc.ca/about-the-cfia/acts-and-regulations/regulatory-initiatives-and-notices-of-intent/sfca/overview/eng/1339046165809/1339046230549, (accessed 2019-10-25).

145 Canadian Food Inspection Agency (CFIA), “Safe Food for Canadians Act”, https://www.inspection.gc.ca/about-the-cfia/acts-and-regulations/regulatory-initiatives-and-notices-of-intent/sfca/eng/1338796071420/1338796152395, (accessed 2019-10-25).

146 Canadian Food Inspection Agency (CFIA), “Safe Food for Canadians Act”, https://www.inspection.gc.ca/about-the-cfia/acts-and-regulations/regulatory-initiatives-and-notices-of-intent/sfca/eng/1338796071420/1338796152395, (accessed 2019-10-25).

147 Manitoba Province, “HACCP and Regulatory”, https://www.gov.mb.ca/agriculture/food-and-ag-processing/starting-a-food-business/food-development-centre/haccp-and-regulatory.html , (accessed 2020-1-25).

罹患している計算となる。

図表 2-20　カナダにおける年間食中毒発生件数・入院件数・死亡件数の推計値

項目	特定の病原菌による	原因不明	合計
食中毒発生件数	1,600,000	2,400,000	4,000,000
食中毒による入院件数	4,000	7,600	11,600
食中毒による死亡者数	105	133	238

出典：Government of Canada,(2016)"Yearly food-borne illness estimates for Canada", https://www.canada.ca/en/public-health/services/food-borne-illness-canada/yearly-food-borne-illness-estimates-canada.html#ov,

第3節　政府の歳出規模の変遷

2017 年度の農業政策関係の費用は 2,097 百万カナダドルで、前年の 2,717 百万カナダドルの費用から 620 百万カナダドル減少した。 これは主に、2016 年度にサスカチュワン州政府に 350 百万カナダドルの連邦政府の水インフラを譲渡したことなどが影響している。ビジネスリスクマネジメントプログラムに関して、AgriStability プログラムが、前年度の予測よりも需要が少なかったこと、AgriInsurance の参加者の減少により、343 百万カナダドルが昨年度よりも減少している[148]。

図表 2-21　2017 年度のプログラムごとの支出（単位：百万カナダドル）

注：競争力等強化・経営安定対策・食の安全・安心に相当する支出項目は以下のとおりである。

競争力等強化：「市場アクセス、交渉、産業の競争力強化、及び保証システム」のうち、「保証システム」を除く支出及び「産業の能力向上」の支出

経営安定対策：「ビジネス・リスク・マネジメント（BRM）」の支出

食の安全・安心：「市場アクセス、交渉、産業の競争力強化、及び保証システム」のうち、「保証システム」に相当する支出。

出典：Agriculture and Agri-Food Canada(AAFF), http://www.agr.gc.ca/eng/about-us/planning-and-reporting/departmental-results-reports/2017-18-departmental-results-report/?id=1536950956460, 及び https://www5.agr.gc.ca/eng/about-us/planning-and-reporting/departmental-results-reports/2016-17-departmental-results-report/?id=1500480297710 accessed January 20, 2019

[148] Agriculture and Agri-Food Canada(AAFF), http://www.agr.gc.ca/eng/about-us/planning-and-reporting/departmental-results-reports/2017-18-departmental-results-report/?id=1536950956460, (accessed 2019-10-25).

第3章 日本における農林水産政策の概要

第1節　農林水産業の概況

日本の農林水産業は縮小傾向が続いている。図表 3-1 のとおり、農林水産業の実質国内総生産[149]は 2000 年には約 6 兆 8000 億円であったが、2010 年には約 5 兆 2000 億円、2017 年には約 4 兆 5000 億円となっている。実質ベースでみた国内総生産に占める農林水産業の割合は、2010 年以降 1%近傍で推移していたが、2015 年以降は 1%を下回っている。

図表 3-1　農林水産業の実質国内総生産（GDP）（単位：十億円）

出典：内閣府（2017）「2017 年度国民経済計算」の「経済活動別国内総生産（実質）」https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/h29/h29_kaku_top.html（2019 年 9 月 27 日参照）。

主要農産物の収穫・生産状況は図表 3-2 のとおりである。特徴の一つとして水稲収穫量の減少傾向を指摘することが出来る。果実の生産量も緩やかに低下している。

畜産物では、低下傾向にあった牛肉生産量が 2017 年には増加に転じている。その他の豚肉・鳥肉・鶏卵の生産量はおおむね横這いで推移している。

図表 3-2　主要農産物[150]の収穫・生産状況（単位：万トン）

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
水稲	848	840	852	860	844	799	804	782	778
小麦	57	75	86	81	85	100	79	91	77
大豆	22	22	24	20	23	24	24	25	21
野菜	1,173	1,182	1,201	1,178	1,196	1,186	1,160	1,171	-
果実	296	295	306	304	311	297	292	279	-

149 平成 23 暦年連鎖価格。

150 「平成 30 年度 食料・農業・農村白書」の「第 1 部 第 2 章 第 5 節 主要農畜産物の生産等の動向」から、重量ベースでの収穫・生産量の推移が分かる品目に、水稲を加えて作表した。

茶（荒茶）	9	8	9	9	8	8	8	8	9
甘味資源作物									
てんさい	309	355	376	344	357	393	319	390	361
さとうきび	152	147	100	111	119	116	126	157	130
いも類									
ばれいしょ	229	239	250	241	246	241	220	240	-
かんしょ	86	89	88	94	89	81	86	81	80
牛肉	51	51	51	51	50	48	46	47	-
豚肉	128	128	130	131	125	127	128	127	-
鶏肉	142	138	146	146	149	152	155	158	-
鶏卵	251	250	250	252	250	254	256	260	-

出典：農林水産省（2019）「平成 30 年度 食料・農業・農村白書」の「第 1 部 第 2 章 第 5 節 主要農畜産物の生産等の動向」
http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h30/h30_h/trend/part1/chap3/c3_5_00.html；
農林水産省（2018）「平成 30 年産水陸稲の収穫量」
https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000031799415&fileKind=2（いずれも 2019 年 9 月 27 日参照）。出典資料中に千トン単位の記載があった場合は四捨五入した。

耕地面積は緩やかな減少傾向が継続しており、図表 3-3 のとおり、2018 年に 442 万 ha、作付け延べ面積は 2017 年に 407 万 ha であった。耕地利用率[151]は 2017 年で 91.7%となっている。

[151] （作付け延べ面積÷耕地面積）×100%。

図表 3-3　耕地面積及び作付け延べ面積（万 ha）

出典：農林水産省（2019）「平成 30 年度 食料・農業・農村白書」の「第 1 部 第 2 章 第 2 節 農業の構造改革の推進」http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h30/h30_h/trend/part1/chap3/c3_2_00.html#d0191、
農林水産省（2016）「本地・けい畔別耕地面積累年統計」
https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&cycle=0&toukei=00500215&tstat=000001013427&tclass1=000001032270&tclass2=000001034721&stat_infid=000031589222、
農林水産省（2016）「農作物作付（栽培）延べ面積及び耕地利用率累年統計」
https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&cycle=0&toukei=00500215&tstat=000001013427&tclass1=000001032270&tclass2=000001034721&stat_infid=000031589454（いずれも 2019 年 9 月 27 日参照）。

農業総産出額[152]の推移（図表 3-4）は、米消費の減退による産出額の減少等により、ピークであった 1984 年から長期的に減少傾向が続いていたが、2015 年から増加に転じ、2017 年まで 3 年連続で増加となっている。

図表 3-4　農業総産出額の推移（単位：億円）

出典：農林水産省（2019）「平成 30 年度 食料・農業・農村白書」の「第 1 部 第 2 章 第 1 節 農業産出額と生産農業所得等の動向」http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h30/h30_h/trend/part1/chap3/c3_1_00.html（2019 年 9 月 27 日参照）。

[152] 農業生産活動による最終生産物の総産出額であり、農産物の品目別生産量から、二重計上を避けるために、種子、飼料等の中間生産物を控除した数量に、当該品目別農家庭先価格を乗じて得た額を合計したもの。

農業総産出額の部門別推移（図表 3-5）では、畜産や野菜が増加傾向にある。2017 年の農業総産出額の割合は、畜産が約 35%、次いで野菜が約 26%、米が 19%となっている。

図表 3-5　部門別農業総産出額の推移（単位：億円）

出典：農林水産省（2019）「平成 30 年度 食料・農業・農村白書」の「第 1 部 第 2 章 第 1 節 農業産出額と生産農業所得等の動向」
http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h30/h30_h/trend/part1/chap3/c3_1_00.html（2019 年 9 月 27 日参照）。

図表 3-6　2017 年部門別農業総産出の割合（単位：億円、%）

出典：農林水産省（2019）「平成 30 年度 食料・農業・農村白書」の「第 1 部 第 2 章 第 1 節 農業産出額と生産農業所得等の動向」
http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h30/h30_h/trend/part1/chap3/c3_1_00.html（2019 年 9 月 27 日参照）。

担い手の観点でも農業は縮小傾向にある。2019 年の農業就業人口 168 万人、基幹的農業従事者は 140 万人であった（図表 3-7）。従事者の高齢化傾向も指摘できる。農業就業人口、基幹的農業従事者のいずれにおいても、65 歳以上の割合が約 70%となっている（図表 3-8）。

図表 3-7　農業就業人口及び基幹的農業従事者数の推移（単位：万人）[153]

出典：農林水産省（2011～14、2016～19）「農業構造動態調査」
http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noukou/index.html、農林水産省（n.d.）「2015 年農林業センサス報告書 調査結果の概要」
http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noucen/index.html（2019 年 9 月 27 日参照）、農林水産省（n.d.）「2010 年世界農林業センサス報告書 調査結果の概要」
http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noucen/index.html（いずれも 2019 年 9 月 27 日参照）。

153 「農業就業人口」とは、15 歳以上の農家世帯員のうち、調査期日前 1 年間に農業のみに従事した者又は農業と兼業の双方に従事したが、農業の従事日数の方が多い者。「基幹的農業従事者」とは、農業就業人口のうち、ふだんの主な状態が「仕事が主」の者。

図表 3-8　2019 年 年齢別農業就業人口及び基幹的農業従事者数（単位：万人）

出典：農林水産省（2019）「農業構造動態調査」
http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noukou/index.html（2019 年 9 月 27 日参照）。

農林水産物・食品輸出額の推移（図表 3-9）は、2018 年の輸出額は 9068 億円で、前年比 12.4%の増加であり、6 年連続の増加となった。内訳では農産物が 5661 億円で対前年比 14%増、林産物が 376 億円で同 6%増、水産物が 3031 億円で同 10.3%増となっている。

図表 3-9　農林水産物・食品輸出額の推移（単位：億円）

出典：農林水産省（2010～2019）「農林水産物輸出入概況」
http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/kokusai/houkoku_gaikyou.html#r30（2019 年 9 月 29 日参照）。

図表 3-10　農林水産物の 2018 年輸出額上位 10 品目（単位：億円）

品目	金額
アルコール飲料	618
ホタテ貝（生鮮・冷蔵・冷凍・塩蔵・乾燥）	477
真珠（天然・養殖）	346
ソース混合調味料	325
清涼飲料水	282
さば（生鮮・冷蔵・冷凍）	267
牛肉	247
なまこ（調製）	211
菓子（米菓を除く）	204
たばこ	185

出典：農林水産省（2019）「農林水産物輸出入概況」
http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/kokusai/houkoku_gaikyou.html#r30（2019 年 9 月 29 日参照）。

第2節　農林水産政策の変遷

近年の日本の農林水産政策は、成長戦略と農山漁村の活性化をあわせて推進するため、産業政策と地域生産が両輪となっている[154]。

平成 25（2013）年 5 月、内閣に「農林水産業・地域の活力創造本部」が設置され、規制改革会議等で検討された事項とあわせて、農林水産業の成長戦略は「農林水産業・地域の活力創造プラン」（以下、活力創造プラン）として取りまとめられた（平成 25（2013）年 12 月）。活力創造プランでは、農産物需要のフロンティア拡大のための輸出促進や 6 次産業化の推進、今後 10 年間での農業・農村全体の所得の倍増等が掲げられた。活力創造プランは平成 26（2014）年 6 月に 1 回目の改訂がなされ、農業協同組合法等の改正によって農協や農業委員会、農地制度の改革が行われた。

平成 27（2015）年 10 月の環太平洋パートナーシップ協定（TPP）大筋合意を受けて、翌 11 月に国内農林水産業対策を盛り込んだ「総合的な TPP 関連政策大綱」が策定される（同大綱は平成 29（2017）年 7 月の日 EU・EPA の大筋合意により「総合的な TPP 等関連政策大綱」に改称）。その翌年の平成 28（2016）年 11 月には農業の構造的問題を解決し生産者の所得向上を目指す「農業競争力強化プログラム」（以下、強化プログラム）がまとめられ、活力創造プラン第 2 回改訂版に盛り込まれた。

新たな森林管理システムの創設と食品流通構造改革のため、活力創造プランは平成 29（2017）年 12 月に 3 回目の改訂が行われ、森林経営管理法の制定と卸売市場法の改正がなされた。続く平成 30（2018）年 6 月の 4 回目の活力創造プランの改訂では「水産政策の改革について」が盛り込まれ、同年 12 月の「漁業法等の一部を改正する等の法律」制定へとつながった。活力創造プランは平成 30（2018）年 11 月に 5 回目の改訂となり、「農地中間管理事業の 5 年後見直し等について」が盛り込まれた。

図表 3-11　近年の主要な農林水産政策

年月	政策・プログラム名	概要
平成 25 年 5 月	農林水産業・地域の活力創造本部	内閣に設置。「強い農林水産業」、「美しく活力ある農山漁村」
平成 25 年 12 月	農林水産業・地域の活力創造プラン	農産物需要のフロンティア拡大のための輸出促進、6 次産業化推進、今後 10 年間での農業・農村全体の所得倍増
平成 26 年 6 月	活力創造プランの改訂（1 回目）	生産者や農協の経済活動環境整備のため、農業協同組合法等の改正による農協・農業委員会・農地制度改革の実施
平成 27 年 11 月	総合的な TPP 関連政策大綱	経営感覚に優れた担い手の育成、国際競争力のある産地イノベーションの促進、農林水産物輸出等需要フロンティアの開拓等
平成 28 年 11	農業競争力強化プロ	農林水産物・食品輸出 1 兆円目標 1 年前倒し、輸出

[154] 笹口裕二（2019）「農林水産政策の主要課題」『立法と調査』（参議院）No.408。

【各国政府における農林水産政策等の概要】

年月	政策・プログラム名	概要
月	グラム、活力創造プランの改訂（2 回目）	インフラ整備、農業競争力強化のための改革
平成 29 年 8 月	農業競争力強化支援法施行	農業資材価格引下げや農産物流通合理化等
平成 29 年 11 月	総合的な TPP 等関連政策大綱	平成 29（2017）年 7 月の日 EU・EPA 大筋合意を受けて「総合的な TPP 関連政策大綱」を改訂。チーズや構造用集成材の国内対策等を追加
平成 29 年 12 月	活力創造プランの改訂（3 回目）	森林経営管理法の制定と卸売市場法の改正
平成 30 年	米の直接支払交付金廃止	平成 30（2018）年産から廃止
平成 30 年 6 月	活力創造プランの改訂（4 回目）	「水産政策の改革について」
平成 30 年 11 月	活力創造プランの改訂（5 回目）	「農地中間管理事業の 5 年後見直し等について」

出典：農林水産省「農林水産業・地域の活力創造本部」
http://www.maff.go.jp/j/kanbo/katsuryoku_plan/index.html（2019 年 7 月 31 日参照）、笹口裕二（2019）「農林水産政策の主要課題」『立法と調査』（参議院）No.408 等をもとに三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成。

（1）競争力等強化

ア　農業

(ｱ) 競争力強化

第 2 次安倍政権の発足以降、農林水産業は成長産業に位置づけられている。平成 25（2013）年 5 月に「農林水産業・地域の活力創造本部」が内閣に設置され、活力創造本部で取りまとめられる「農林水産業・地域の活力創造プラン」が農林水産業の成長戦略の基本的な枠組みとなっている[155]。上述のとおり、活力創造プランは数度の改訂が行われ、農産物の輸出拡大や農林水産業の 6 次産業化、農協改革、TPP 等を踏まえた国内農林水産業対策等が盛り込まれてきた。

平成 28（2016）年 11 月に農業者では解決できない構造的な問題を解決し農業者の所得を向上させるため、「農業競争力強化プログラム」が策定され、これは活力創造プランに盛り込まれるとともに、その後の第 193 回国会と第 196 回国会において強化プログラム実現のための法律として「農業競争力強化支援法」等が制定された。

本法律では、「農業の競争力」とは、「農業の生産性を高め、高い収益力を確保することにより持続的な農業発展ができる力[156]」とされている。生産者の努力では解決できない構造的

[155] 笹口裕二（2019）「農林水産政策の主要課題」『立法と調査』（参議院）No.408、121-122 頁。
[156] 農林水産省（2018 年）「農業競争力強化支援法」4 頁、
http://www.maff.go.jp/j/kanbo/nougyo_kyousou_ryoku/sienhou/attach/pdf/index-60.pdf（2019 年 8 月 27 日参

な問題として低廉な農業資材の供給や農産物流通等の合理化等があり、これらの諸課題解決のための施策を講ずることが強化支援法では求められている。そして、これらのうち、国が講ずべき施策としては、「良質かつ低廉な農業資材の供給」と「農産物流通等の合理化」が挙げられている[157]。強化支援法に規定されているプログラムの進捗を検討するため、約 5 年ごとの点検をすることになっているが、最初の点検は法律施行後 2 年以内に行うことになっており、令和元（2019）年 7 月までにそれを示さなければならないとしている。

良質で低廉な農業資材の供給を実現するための施策として、銘柄数の再編や品種改良、海外の農業資材販売状況について調査することになっており、すでにアメリカやイタリア、中国、韓国において調査が行われ、いずれの国についても総じて日本より安価に農業資材の入手が可能との調査結果が出ている[158]。

農産物流通に関しては、強化プログラムにて農産物検査の規格の合理化が求められ、強化支援法においても国が定めた規格の見直しが規定されている。

(イ) 新規就農者支援

1) 新規就農者支援

近年、農業を新しく始める新規就農者の数が増加傾向にある。

図表 3-12　新規就農者・農業法人数・農業法人での常時雇用者数の推移

出典：農林水産省「新・農業人ハンドブック 2019 農業を始める方が使える支援策」
http://www.maff.go.jp/j/new_farmer/n_kikaku/attach/pdf/handbook2019-2.pdf。

農業に関心のある人に向けた農林水産省の参入支援策の一つとして「青年等就農計画制

照）。

[157] 農林水産省（2018 年）「農業競争力強化支援法」
http://www.maff.go.jp/j/kanbo/nougyo_kyousou_ryoku/sienhou/attach/pdf/index-60.pdf（2019 年 8 月 27 日参照）。

[158] 「農業資材の供給の状況に関する調査結果」は農林水産省のウェブサイト（http://www.maff.go.jp/j/kanbo/nougyo_kyousou_ryoku/sienhou/index.html）より。

度」がある。対象者は、新たに農業経営を営もうとする青年等で以下の条件を満たす者である。

1. 原則 18 歳以上 45 歳未満の青年
2. 65 歳未満で特定の知識・技能を有する中高年齢層
3. 上記の者が役員の過半数を占める法人

農業経営を開始して 5 年を経過しない者も含まれる。市町村に青年等就農計画の認定申請をして、市町村の審査を通過できた者が「認定新規就農者」として次のような様々な優遇措置を利用できる。

図表 3-13　認定新規就農者が受けられる優遇措置

施策	内容
農業次世代人材投資事業（経営開始型）	就農直後（5 年以内）の所得を確保する資金（年間最大 150 万円）を交付。
新規就農者に対する無利子資金制度（青年等就農資金）	農業経営の開始に必要な機械、施設の取得等のための資金について、無利子貸付け。
経営体育成支援事業	地域の中心経営体等が、融資を活用して農業用機械・施設を導入し経営改善・発展に取り組む場合に支援。補助率は事業費の 3/10 以内等で、配分上限額は 1 経営体当たり 300 万円。
経営所得安定対策	米、麦、大豆等の生産者の経営安定を支援。
農業経営基盤強化準備金	経営所得安定対策等の交付金を活用して計画的に規模拡大を図る取組（農用地、農業用の建物・機械等の取得）を税制面から支援。

出典：農林水産省「青年等就農計画制度について」
http://www.maff.go.jp/j/new_farmer/nintei_syunou.html；
同「経営体育成支援事業の概要」
http://www.maff.go.jp/j/keiei/keikou/kouzou_taisaku/attach/pdf/index-15.pdf；
同「農業経営基盤強化準備金制度とは？」
http://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/pdf/leaflet_300807.pdf
をもとに三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成（いずれのウェブサイトも 2019 年 8 月 28 日参照）。

そして、認定新規就農者は次のとおり増加している。

図表 3-14　認定新規就農者数の推移（単位：人）

出典：農林水産省「認定新規就農者の認定状況」
http://www.maff.go.jp/j/new_farmer/nintei_syunou.html をもとに三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成（2019 年 8 月 28 日参照）。

(ｳ) 輸出競争力強化

政府は、令和元（2019）年に農産品や食品輸出額を 1 兆円にする目標が掲げられている。農林水産業・地域の活力創造プランが平成 25（2013 年）に策定された当時は、目標年は令和二（2020）年であったが、1 年前倒しされた。政府が輸出促進を後押しするのは、少子高齢化により国内需要が縮小し続けている一方で、世界の食市場は平成 21（2009）年の 340 兆円から令和二（2020）年までに 680 兆円に増加すると予測されていることから、拡大する市場の獲得が日本の農林水産業の発展に欠かせないと認識されているためである。ユネスコの無形文化遺産に「和食；日本人の伝統的な食文化」が認定されたことも輸出拡大の好機と捉えられている。

数ある輸出戦略の一つに「FBI 戦略」がある。FBI 戦略とは、日本の食材を世界の料理に使ってもらう「Made FROM Japan」、日本食材の普及のためにビジネス環境の整備や人材育成を支援する「Made BY Japan」、日本の食を特徴づける牛肉やお米等の輸出を促進する「Made IN Japan」の 3 本の柱によって構成される戦略である。「FBI」は「FROM」、「BY」、「IN」の頭文字を取った語呂合わせである。FBI 戦略は、農林水産業・地域の活力創造プランの輸出力強化の具体的な戦略に組み込まれた。

平成 26（2014）年には、FBI 戦略を支える戦略として、「グローバル・フードバリューチェーン戦略」が策定された。同戦略は、輸出環境や食産業の海外展開に必要な環境整備を目的にするもので、官民連携により日本の強みを生かした生産から加工・流通・消費にいたるフードバリューチェーンの構築を目指すものである。同戦略に基づき設置された「グローバル・フードバリューチェーン推進官民協議会」が、相手国との政策対話・ビジネスマッチング等を通じて、日本の食産業の海外展開を推進することになっている。令和元（2019）年 6

月現在、民間企業や関係機関等 420 社・団体が参画している[159]。

図表 3-15　フードバリューチェーンの構造とグローバル・フードバリューチェーン推進官民協議会の支援

出典：農林水産省「グローバル・フードバリューチェーン（GFVC）推進官民協議会」
http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokkyo/food_value_chain/about.html（2019 年 11 月 1 日参照）。

平成 25（2013）年には品目別の輸出戦略として「農林水産物・食品の国別・品目別輸出戦略」が策定された。水産物、加工食品、コメ・コメ加工品、林産物、花き、青果物、牛肉、茶の 8 つの品目別に世界的な需要動向の分析等に基づき開拓すべき海外市場や輸出目標額が設定された[160]。

これらの戦略につづいて、平成 28（2016）年 5 月に農林水産業・地域の活力創造本部で「農林水産業の輸出力強化戦略」が定められた。同戦略では 4 つの取組を進めるとされている[161]。

① 海外市場のニーズ把握や需要の掘り起こしに向けたプロモーション
② 国内の農林漁業者・食品事業者の販路開拓のための相談や商談会出展等の促進
③ 大量かつ低コストの輸送を可能にする鮮度保持輸送技術の普及促進等物流の高度化の推進
④ 輸出先国・地域の輸入規制の緩和・撤廃等に向けた輸出環境の整備

輸出拡大の具体的な取組として、「日本版 SOPEXA」の創設や「地域等の取組の促進」、「規格・認証や知的財産制度の活用促進と規制の緩和・撤廃」が挙げられている。

---

159 農林水産省「グローバル・フードバリューチェーン（GFVC）推進官民協議会」
http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokkyo/food_value_chain/about.html（2019 年 11 月 1 日参照）。
160 農林水産省「農林水産物・食品の国別・品目別輸出戦略」
http://www.maff.go.jp/e/export/kikaku/kunibetsu_hinmokubetsu_senryaku.html（2019 年 11 月 1 日参照）。
161 農林水産省「農業競争力強化プログラム」10 頁、
http://www.maff.go.jp/j/kanbo/nougyo_kyousou_ryoku/video04.html（2019 年 10 月 31 日参照）。

SOPEXA とは農産物輸出促進のためにフランスの食料農業漁業省が 1961 年に設立した組織である。現在は民営化されているが、農産物や食文化に詳しい専門家が常駐し、フランス産農産物のブランディングやプロモーション、販促等を支援している。農業競争力強化プログラムにおいて農産品・食品輸出促進に特化した日本版 SOPEXA を創設することとなり、これを踏まえて平成 29（2017）年 4 月に「日本食品海外プロモーションセンター（JFOODO）が日本貿易振興機構（JETRO）の一組織として新設された。

JFOODO の活動内容は、海外での需要調査、対象国や対象品目等に従って絞り込んだ目標の設定、目標達成に向けて現地での需要・市場作りのための戦略立案・実行、インバウンド等の関連事業・政府間規制・手続緩和交渉等との連携である。

具体的には、和牛や水産物、日本茶、日本酒等の輸出品目に関するプロモーションサイトの創設やウェブ広告の出稿、高級レストランと一緒に日本産農産物を使ったメニューの提供、日本産農産物を使った料理教室、日本産農産物の調理方法を伝えるセミナーの開催、試食会等の販促活動を実施している[162]。

図表 3-16　JFOODO の輸出支援体制

出典：農林水産省（2017）「戦略的輸出体制の整備」7 頁、
http://www.maff.go.jp/j/kanbo/nougyo_kyousou_ryoku/attach/pdf/nougyo_kyoso_ryoku-46.pdf（2019 年 10 月 4 日参照）。

こうした一連の農林水産業の輸出力強化戦略の特徴は、戦略実施のための具体的な取組内容を明示し、従来の農林水産物・食品の輸出戦略に欠けていた民間支援の強化、インバウンドへの対応、海外での輸入規制への対応、中小事業者への輸出機会の拡大、国際規格・認

[162] ジェトロ「各品目のプロモーション」https://www.jetro.go.jp/jfoodo/activities/（2019 年 10 月 31 日参照）。

証への対応、ハラル認証への対応、輸入先国での輸入環境整備等の対応を具体化した点にあると考えられる[163]。

イ　林業

(ｱ) 担い手育成

平成 30（2018）年 11 月に 5 回目の改訂となった活力創造プランでは、新たな森林管理システムの構築と木材の生産流通構造改革等の取組において、以下のとおり国有林野の公益的機能を確保しつつ、意欲と能力ある林業経営者の育成を図ることとされている。

> 国有林野の一定の区域で、公益的機能を確保しつつ、意欲と能力のある林業経営者（森林組合、素材生産業者、自伐林家等）が、長期・安定的に立木の伐採を行うことができる仕組みや、意欲と能力を有する林業経営者と連携する川下事業者に対する資金供給の円滑化を図る仕組みを創設するため、次期通常国会に関連法案を提出[164]

活力創造プランで言及される関連法案の内容は、①長期・安定的な伐採を可能にするため、一定期間内（10 年間が基本。50 年間を上限）に、事業者が立木を伐採できる権利を設定すること、②森林の公益的機能を確保するため、国が認めた施業計画に基づいて伐採できる仕組みとし、再造林まで一貫して行わせることなどが検討されている[165]。

(ｲ) 木材利用促進

平成 22（2010）年に、「公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律」が成立した[166]。日本では、戦後造林された人工林が資源として利用可能になった一方で、木材価格の下落等により森林の手入れなどが十分に行われない状況に陥っている。森林管理が不十分になると、国土保全など森林の多面的機能が低下するおそれがある。

こうした日本林業が直面する厳しい状況を打開するには、木材が利用されなければならないことから、木材率が低く（平成 20（1998）年度で 7.5%床面積ベース）、今後の需要が期待できる公共建築物を対象に木材利用を活性化するために同法が制定された。公共建造物には、①国・地方公共団体が整備する公共の用等に供する建築物と②国・地方公共団体以外の者が整備する建築物で①に準ずるものがある。

---

163 下渡敏治（2018）「政府の農産物輸出戦略の成果と課題」『農業と経済』Vol.84、No.5、9-10 頁。
164 農林水産省（2018）「農林水産業・地域の活力創造プラン（本文）（平成 30 年 11 月改訂）」39 頁、http://www.maff.go.jp/j/kanbo/katsuryoku_plan/index.html（2019 年 7 月 24 日参照）。
165 笹口裕二（2019）「農林水産政策の主要課題」『立法と調査』（参議院）No.408、129 頁。
166 林野庁「公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律」https://www.rinya.maff.go.jp/j/riyou/koukyou/（2019 年 12 月 20 日参照）。

ウ　水産業

(ｱ) 資源管理政策

従来、日本の漁業資源管理は、①漁業法や水産資源管理保護法に基づく許可制等による、漁船の隻数・トン数、漁具等の規制というインプット・コントロール（投入量規制）や、②操業期間や操業区域等の規制によるテクニカル・コントロール（技術的規制）、③「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律」に基づき主要魚種について年間漁獲量の上限であるTAC の設定が中心となってきた[167]。

欧米諸国では IQ や ITQ 方式による漁業資源管理手法が発達してきたが、日本では 2007 年の水産基本計画で「漁獲競争の抑制や計画的な漁獲活動の促進の面で効果が期待される一方、我が国では、多くの魚種を対象として多様な漁業が存在し、漁船・水揚港の多さに起因して遵守徹底が難しいといった問題があることを踏まえ、その導入を検討」するとし、一定の配慮が必要との認識は示しつつも、IQ や ITQ による資源管理の検討の必要性が言及された。翌 2008 年の「規制改革推進のための 3 か年計画（改定）」でも IQ や ITQ 方式の検討が求められてきたが、IQ 及び ITQ 方式の日本導入の検討のため平成 20（2008）年に水産庁が設置した「TAC 制度等の検討に係る有識者懇談会」はそれら手法の有効性を認めつつも、同年発表した取りまとめでは、漁船隻数や水揚港が多い等の特徴をもつ日本にそれら手法を現時点で導入することは適切ではないという見解を示したように、一部地域を除き日本での IQ と ITQ 方式の導入は進まなかった[168]。

このように日本での資源管理政策は、インプットコントロールや TAC が中心であり続けたが、平成 30（2018）年 12 月に漁業法が改正され、TAC に加えて漁船ごとに漁獲割当量を配分する IQ が資源管理政策に新たに導入されることになった（一部地域では改正前から IQ が実施されてきた）。法案審議過程で、漁獲可能量設定の前提となる資源評価の信頼性、漁獲割当の公平性が議論になった。また、欧米諸国ではすでに IQ の導入が進んでいるが、それらの国と比較して多様な魚種・漁業種類が存在する日本で IQ を導入する際は配慮が必要との指摘がなされた[169]。

改正漁業法では、TAC 対象魚種を漁獲量ベースで 6 割から 8 割に増大させること[170]、準備が整った漁業・海域から IQ を導入することなどが規定され、IQ 導入は操業隻数が比較的少なく、水揚港が限定される等の条件が整っている大臣許可漁業から進められることになっている。

(ｲ) 人材育成

国の漁業関連人材の確保・育成のための事業としては、「漁業人材育成総合支援事業」が

---

[167] 稲熊利和（2011）「水産資源管理をめぐる課題～TAC 制度の問題と IQ 方式等の検討～」『立法と調査』（参議院）No.312、101 頁。
[168] 稲熊利和（2011）「水産資源管理をめぐる課題～TAC 制度の問題と IQ 方式等の検討～」『立法と調査』（参議院）No.312、104、111 頁。
[169] 笹口裕二（2019）「農林水産政策の主要課題」『立法と調査』（参議院）No.408、129 頁。
[170] 現在の TAC 対象魚種は、サンマ、スケトウダラ、マアジ、マイワシ、マサバ及びゴマサバ、スルメイカ、ズワイガニ。水産庁「TAC について」https://www.jfa.maff.go.jp/j/suisin/s_tac/（2019 年 12 月 20 日参照）。

ある。人材確保・育成のため、漁業就業前の若者に対して資金を交付するほか、就業・定着促進のために漁業現場での長期研修や海技免許等の資格取得及び漁業者の経営能力の向上と外国人材の円滑な受入れのための環境整備を支援するものである。具体的な事業としては、①次世代人材投資（準備型）事業、②新規漁業就業者確保事業、③水産高校卒業生を対象とした海技士要請事業、④外国人材受入れ環境整備事業がある。

図表 3-17　漁業人材育成総合支援事業の概要

事業名	内容
次世代人材投資（準備型）事業	漁業就業に向け、漁業学校等で学ぶ若者に対する資金交付
新規漁業就業者確保事業	①　漁業就業促進情報提供事業 就業希望者への就業情報の提供や研修カリキュラム作成等の支援 ②　長期研修支援事業 新規就業者の定着促進のため、漁業現場での長期研修を支援 ③　経営・技術向上支援事業 若手漁業者の収益力向上のため、経営管理の知識等の習得を支援
水産高校卒業生を対象とした海技士要請事業	海技士資格取得のための履修コースの運営支援
外国人材受入れ環境整備事業	水産業に従事する技能実習生等の外国人材を、地域社会に円滑に受け入れ、共生を図るための環境整備支援

（2）経営安定対策

ア　農業

(ｱ) 収入ナラシ

「米・畑作物の収入減少影響緩和対策」はナラシ対策とも呼ばれる日本の収入ナラシ制度であり、収入減少による農業経営への影響を緩和し、安定的な農業経営を可能にするためのセーフティネットである。

平成 27（2015）産以降は規模要件が廃止され、認定農業者、集落営農及び認定就農者であれば交付金を受けられることになった。対象作物は、コメ、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょである。

当該年の販売収入額が、基準収入を下回った場合にその差額の 9 割が国からの交付金と生産者が積み立てた積立金によって補てんされる。基準収入は過去 5 年のうち、最高の収入と最低の収入の年を除いた 3 年の平均収入である（5 中 3）。国からの交付金の上限額は、生産者が積み立てた積立金の 3 倍までである（生産者：国＝1：3）。

収入ナラシは農産物価格の下落が続いた場合に支払の基準額が低下し、農家への支払額が減少するというリスクがある。農産物価格が下落した際に適用される下限額があれば下げ止まりは防げるが、日本の米・畑作物の収入減少影響緩和対策にはそのような仕組みは備わっていない。

(ｲ) 不足払い

日本には不足払いに相当するプログラムは存在しない。

(ｳ) 農業保険

従来、日本では昭和 22（1947）年に制定された「農業災害補償法」に基づく農業共済が実施されてきた。農業共済は、対象作物について作物別に加入し、自然災害等を原因とする収量の減少による収入減少分を補償する保険（収量保険）である。そのため、市場変動に伴う価格下落による収入減少は農業共済の補償対象外であり、共済金（保険金）は支払われない。対象作物が限定されていること、補償対象が自然災害等の収量減少に限定されていること等の農業共済の課題に対応するため、全ての農産物を対象とし、農業経営全体の収入減少をカバーする収入保険制度の導入が求められていた。

平成 26（2014）年に策定された活力創造プランの「多様な担い手の育成・確保」の中で「担い手の農業経営全体に着目した収入保険制度の導入に向けた調査・検討を実施[171]」するとされた。平成 28（2016）年 9 月に農林水産省は収入保険制度の導入に向けた検討と農業災害補償制度のあり方を検討するために「収入保険制度の検討等に関する有識者会議」を設置し[172]、こうした会議での議論等を経たのち、平成 29（2017）年 6 月に成立した「農業災害補償法の一部を改正する法律」により、農業災害補償法は農業保険法と名称が改められ、日本でも収入保険である農業経営収入保険が導入された。法律の施行は平成 30（2018）年 4 月からである。

1) 農業共済

農業共済は、昭和 22（1947）年に制定された農業保険法によって導入された。自然災害や病虫害、鳥獣害等によって農業者が被る収穫量の減少等の損失を補償する保険である。品目や補償対象ごとに共済事業が存在するが、対象品目は農業総産出額に占める割合の 6 割程度であり、農産物の全品目をカバーしているわけではない。野菜の多くが除外されているのは、年に数回作付けされる葉物野菜等は収穫量の確認等に係る事務作業が膨大になるといった理由による[173]。

図表 3-18　農業共済事業の種類

事業種類	対象品目
農作物共済	水稲、陸稲、麦
家畜共済	牛、豚、馬
果樹共済	うんしゅうみかん、りんご、なし、ぶどう、うめ、もも、かき、

[171] 農林水産業・地域の活力創造本部（2014 年）「農林水産業・地域の活力創造プラン」25 頁、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/plan-honbun-kaitei.pdf（2019 年 8 月 9 日参照）。

[172] 農林水産省「収入保険制度の検討等に関する有識者会議」http://www.maff.go.jp/j/study/syunyu_kento/syunyu_kento.html（2019 年 8 月 9 日参照）。

[173] 農林水産省「農業共済制度の概要」http://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/attach/pdf/index-107.pdf（2019 年 8 月 16 日参照）。

	おうとう、いよかん、キウイフルーツ、なつみかん、すもも、くり、びわ、パインアップル、指定かんきつ
畑作物共済	てん菜、大豆、ばれいしょ、たまねぎ、さとうきび、小豆、そば、いんげん、かぼちゃ、スイートコーン、茶、ホップ、蚕繭
園芸施設共済	特定園芸施設（ビニールハウス等）

注：上記のほかに任意共済の建物共済と農機具共済が存在するが、共済掛金の国庫負担はない。
出典：農林水産省「農業共済制度の概要」
http://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/attach/pdf/index-107.pdf（2019 年 8 月 16 日参照）。

農業共済への加入は任意だが、水稲・陸稲・麦を対象とする農作物共済については、平成 30（2018）年産までは一定規模以上を耕作する生産者は加入が義務付けられていた（当然加入制）[174]。

a) 補てんの仕組み

農作物共済、果樹共済、畑作物共済は、災害によって収穫量が平年比で一定割合以上減少した場合に、減収量に応じて共済金が支払われる。共済の掛金（保険料）の率は、品目や引受方式や過去の被害発生状況等を踏まえて設定される。生産者は共済掛金を支払って農業共済に加入するが、国が掛金の 50%を原則として負担している[175]。

図表 3-19　農作物共済、果樹共済、畑作物共済の補てんの仕組み

出典：農林水産省「農業共済制度の概要」
http://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/attach/pdf/index-107.pdf（2019 年 8 月 16 日参照）。

[174] 農林水産省「農業共済制度の概要」
http://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/attach/pdf/index-107.pdf（2019 年 8 月 16 日参照）。
[175] 農林水産省「農業共済制度の概要」
http://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/attach/pdf/index-107.pdf（2019 年 8 月 16 日参照）。

家畜共済は、と畜されずに死亡・廃用となった場合に家畜一頭ごとの資産価値を補てんする「死亡廃用共済」と、家畜が疾病・障害を負った場合の診療費を補てんする「疾病生涯共済」があり、事故が発生しそうな家畜を選んで加入する逆選択を防止するために生産者は家畜の種類ごとに全頭加入が基本となっている（包括共済）[176]。

図表 3-20　家畜共済の補てんの仕組み（左：死亡廃用共済、右：疾病障害共済）

出典：農林水産省「農業共済制度の概要」
http://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/attach/pdf/index-107.pdf（2019 年 8 月 16 日参照）。

b)　共済金の加入・支払状況

2017 年の共済金額は約 2 兆 9000 億円であり、農作物共済が約 4 割、家畜共済が約 3 割を占めている。農業生産の縮小により、近年は共済金の支払は減少傾向にある。作物別の加入率を見ると、2018 年産まで当然加入制だった水稲と麦の加入率は 9 割を超えている一方で、果樹共済の加入率は 2 割を超える程度である。果樹共済の加入率が低いのは、生産者間で栽培技術や経営方針等に違いがあり、被害状況に差が生じるため、自らの被害状況と共済掛金が見合わないと考える優良農業者を中心に加入しない傾向があるためである[177]。

[176] 農林水産省「農業共済制度の概要」
http://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/attach/pdf/index-107.pdf（2019 年 8 月 16 日参照）。
[177] 農林水産省（2018 年）「農業共済制度の概要」11 頁、
http://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/attach/pdf/index-107.pdf（2019 年 8 月 29 日参照）。

図表 3-21　共済金額の推移

出典：農林水産省（2018 年）「農業共済制度の概要」11 頁、
http://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/attach/pdf/index-107.pdf（2019 年 8 月 29 日参照）。

図表 3-22　農業共済の引受実績（2017 年度）

（平成29年度実績）

対象品目等	引受件数	引受面積・頭数	加入率
水稲	130万件	144万ha	92%
麦	4万件	27万ha	98%
乳用牛	1万件	213万頭	93%
肉用牛	4万件	225万頭	68%
果樹共済（収穫）	6万件	4万ha	24%
畑作物共済	7万件	30万ha	72%
園芸施設共済	19万件	2万ha	43%

注　加入率：契約面積/作付面積等（農作物共済、果樹共済、畑作物共済及び園芸施設共済）
契約頭数/飼養頭数（家畜共済）

出典：農林水産省（2018 年）「農業共済制度の概要」11 頁、
http://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/attach/pdf/index-107.pdf（2019 年 8 月 29 日参照）。

図表 3-23 は農業共済金支払額の推移を示しているが、共済金の支払額は、自然災害等の多寡によって変動するため、台風や冷害の発生した年の支払額は大きくなる。

図表 3-23　農業共済金支払額の推移

出典：農林水産省（2018 年）「農業共済制度の概要」13 頁、
http://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/attach/pdf/index-107.pdf（2019 年 8 月 29 日参照）。

2)　収入保険

a)　対象品目

基本的に対象品目は限定されない。コメ、畑作物、野菜、果樹、花、たばこ、茶、しいたけ、はちみつ等ほとんど全ての農産物が対象となり、精米、荒茶、梅干し、干し柿といった簡易な加工品も収入保険に加入できる。肉用牛、肉用子牛、肉豚、鶏卵はマルキン[178]等の措置が講じられているため、収入保険の対象外である。収入保険対象の農産物と畜産を経営している生産者は、農産物は収入保険、畜産物はマルキン等の経営安定対策に加入することは可能である。

収入保険と類似した機能を持つ制度への同時加入は認められないため、収入保険加入者はナラシ制度、農業共済、野菜価格安定制度等の類似制度の利用はできない（選択加入）。基準収入額からの収入減少分を補てんする点で収入保険とナラシ制度は同様の機能を持つが、下記のとおり、ナラシ対策は、コメ、麦、大豆、てん菜、でん粉のみが支払対象となる。

[178] マルキンについては、本章第 2 節（2）ア（エ）にて後述。

図表 3-24　対象品目に関する類似制度との違い

ナラシ対策	農業共済	収入保険
コメ、麦、大豆、てん菜、でん粉	収量確認可能な農産物。キャベツやキュウリ等の野菜、花き等は対象外。農業共済ごとに対象品目を決定	全ての農産物（肉用牛、肉用子牛、肉豚、鶏卵は対象外）

出典：農林水産省（2018）「収入保険制度と既存の類似制度との比較のポイント」
http://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/attach/pdf/syu_kyosai-43.pdf（2019 年 8 月 7 日参照）。

b)　補償対象

農業共済は、自然災害による収量減少とそれに伴う生産金額減少が補償対象である。収入保険では、自然災害による収量減少に加えて、市場動向の変化に伴う価格低下に起因する収入低下も、生産者の経営努力では避けられないとして補償対象となる。また、農産物の収穫後の保管中に生じた要因により収入が減少した場合も、補償の対象となる。

ナラシ対策も収入保険と同様に収量減少や価格低下による収入減少が補償対象であるが、単位が生産者個々ではなく、地域の平均収入減少や価格低下による販売金額減少の補てんとなる。

図表 3-25　支払対象に関する類似制度との違い

	ナラシ対策（注）	農業共済	収入保険
自然災害による収量減少	○	×	○
需給変動による価格低下	○	×	○

注：ナラシ対策は地域平均の収入減少や価格低下による販売金額減少を補てん。
出典：農林水産省（2018）「収入保険制度と既存の類似制度との比較のポイント」
http://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/attach/pdf/syu_kyosai-43.pdf（2019 年 8 月 7 日参照）。

c)　補てんの仕組

収入保険は「掛け捨ての保険方式」と「掛け捨てにならない積立方式」の組合せで補てんされる。収入保険の補償限度額は基準となる収入の最大 9 割であり、8 割までは保険方式、残りの 1 割は積立方式で補償が行われる。保険方式のみの加入も可能である。保険料には 50%、積立金には 75%の国庫補助がなされる。保険料（掛金）率は、50%の国庫補助後で 1.08%となる。保険料は保険金の利用実績に応じて、翌年の率が変動する。

図表 3-26　補償限度及び保険金・積立金補償イメージ

出典：農林水産省（2018）「収入保険制度の導入について」
http://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/attach/pdf/syu_kyosai-55.pdf、（2019 年 8 月 9 日参照）。

基準収入からの減少を補てんする点で収入ナラシ制度と収入保険は同様の機能を持つが、収入保険では、基準収入の 9 割の額を下回った場合に、下回った額（基準収入の 9 割の額－実際の収入）の 9 割が補塡され、10 割の収入減少までが補塡の対象となるのに対して、収入ナラシでは、基準収入を下回った場合に、下回った額（基準収入－実際の収入）の 9 割が補塡され、最大で 2 割の収入減少までが補塡の対象となる点が異なる。また、基準収入の算出期間は、収入保険が直近 5 年間の平均であるのに対して、収入ナラシ制度は 5 年中 3 年平均（最高年と最低年を除く 3 年の平均）となっている。

d)　加入状況

令和元（2019）年 12 月現在、収入保険の加入者は明らかではない。前述のとおり、収入保険に加入するには青色申告が必要である。平成 27（2015）年の販売農家 133 万戸のうち、青色申告を行っているのは 42 万戸であり、農林水産省は収入保険の活用促進の観点からも青色申告の普及を推進している[179]。

また、上述のとおり収入保険は同様の機能を持つナラシ制度と同時利用は認められないため、農家は自分のニーズに応じていずれの制度を利用するか判断しなければならない。コ

[179] 農林水産省（2018）『平成 29 年度 食料・農業・農村白書』132 頁。

メであれば、米価が大きく下落する場合はナラシ制度よりも収入保険のほうが有利と指摘する識者もおり[180]、農家が収入保険に加入するか否かは、制度や青色申告の浸透に加えて農家の農産物価格の予想によって左右されると考えられる。

(ｴ) 畜産の経営安定対策

以下のとおり、畜産の経営安定のため各種プログラムが設けられている。幾つかのプログラムは農業競争力強化プログラムや総合的な TPP 関連政策大綱への対応として、改正・強化がなされている。

図表 3-27　畜産の経営安定対策の概要

プログラム名	概要
加工原料乳生産者補給金制度	・ 乳製品等に仕向けられる加工用生乳の生産確保・需給安定を目的に加工原料乳生産者に補助金を支払う制度。 ・ 農業競争力強化プログラム関連法の一つである「畜産経営の安定に関する法律等の一部を改正する法律」により 50 年ぶりに改革。従来は指定生乳生産者団体のみに補助金が支払われていたが、改革により団体を踏査図に販売する生産者にも補助金が支給されることなった。
加工原料乳生産者経営安定対策事業	・ 加工原料乳価格が需給変動等により下落した際に、生産者と国の助成金による積立金から下落分の一部を補てんする制度。 ・ 補てん基準価格（過去 3 年間の平均取引価格）と下落額の差額の 8 割を補てん。
肉用子牛生産者補給金制度	・ 肉用子牛の価格が保証基準価格又は合理化目標価格を下回った場合に、差額を補てんする制度。 ・ 肉用子牛の平均販売価格が合理化目標価格を上回り、かつ補償基準価格を下回る場合は、農畜産業振興機構（ALIC）が差額を補てん。平均販売価格が合理化目標価格を下回る場合は ALIC の補給金に加え、生産者が積み立てた積立金から差額が補てんされる。
肉用牛肥育経営安定交付金制度（牛マルキン）	・ 総合的な TPP 関連政策大綱において牛マルキンと豚マルキンの法制化が掲げられた。旧畜産物の価格安定に関する法律を改正し畜産経営の安定に関する法律と改め、従来予算措置であった牛・豚マルキンが法制化された。 ・ 肉用牛の標準的販売価格（粗収益）が標準的生産費（生産コスト）を下回った場合、その差額の 9 割を補てん。総合的な TPP 関連政策大綱により補てん割合が 8 割から 9 割に引き上げ。 ・ 交付金額は生産者が 1/4、ALIC が 3/4 を負担。

[180] 東山寛（2017）「コメをめぐる情勢と収入保険制度の課題」『農業と経済』vol.83、No.12、65 頁。

肉豚経営安定交付金制度（豚マルキン）	・ 背景・根拠法については上記牛マルキン参照。 ・ 肉豚の標準的販売価格（粗収益）が標準的生産費（生産コスト）を下回った場合、その差額の 9 割を補てん。総合的な TPP 関連政策大綱により補てん割合が 8 割から 9 割に引き上げ。 ・ 交付金額は生産者が 1/4、ALIC が 3/4 を負担。

出典：（独法）農畜産業振興機構「各種業務の実施に関する情報（畜産）」http://www.alic.go.jp/operation/livestock/index.html#LINK-A04（2019 年 9 月 3 日参照）；天野英二郎・石川武彦・喰代伸之（2016）「農林水産分野の TPP 関連法案―農政新時代に向けた対策―」参議院事務局企画調整室『立法と調査』No.376、36-38 頁をもとに三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成。

(ｵ) その他

1) 米の直接支払交付金及び国の生産数量目標の廃止

「減反」政策は 1970 年代初頭に開始された日本農政における主要な制度であった。「減反」という言葉がなじみ深いが、これは農産物の生産量を制限しその農産物の価格を引き上げる生産調整プログラムの一種である。このコメの生産調整は昭和 46（1971）年から本格導入され、制度の修正はあったものの 40 年以上維持されてきた。しかし、平成 30（2018）年からコメの生産調整政策に大きな変更がなされた。

具体的には、生産調整の実施が経営所得安定対策の要件から外され、民主党政権によって導入された個別所得補償（その後、「米の直接支払交付金」と改称）の 10a 当たり 7,500 円[181]の補助金が廃止された。これは国が目標量を配分する生産調整の継続は難しいとの判断から、平成 25（2013）年に活力創造本部において、平成 30（2018）年からの米の直接支払交付金及び国の生産数量目標の廃止決定がされたことを受けたものである。メディア等ではこれをもって「減反」政策の終了とも報じられているが、安藤（2019）は日本の生産調整の特徴として以下の 3 点を挙げた上で、平成 30（2018）年度から廃止されるのは①と③であると整理しており[182]、その意味で生産調整は依然として日本に存在しているといえる。

① 国が関与して実施している
② 主食用米以外の作物の作付けに補助金を供与する
③ 生産調整を遵守しなければ補助金を受給できない

2) 水田活用の直接支払交付金

米の直接支払交付金と国の生産数量目標は廃止されたが、国は引き続き全国の需給見通しを発表し、地方自治体も参加する協議会において需要動向を踏まえた農産物ごとの生産方針をまとめた「水田フル活用ビジョン」を示すことになっている。生産者は国の公表情報をもとに、自らの経営判断に基づいて農業を営む。国は、価格や都道府県ごとの作付け動向等の詳細な情報提供（マンスリーレポート等）と「水田活用の直接支払交付金」による麦・

[181] 民主党政権時は 10a 当たり 15,000 円だったが、2013 年産から同 7,500 円に減額された。
[182] 安藤光義（2019）「米の生産調整政策の展開と今後の展望」谷口信和（編著）『米生産調整の大転換―変化の予兆と今後の展望―（日本農業年報 64）』2019 年、22-25 頁。

大豆等の転換作物への助成を行う。

水田活用の直接支払交付金は、水田を活用して、飼料用米、麦、大豆等の作物生産を行う生産者に対し直接支払われる交付金である。国土及び農地面積が限られている日本で、主食であるコメの安定供給、食料自給率・自給力の向上、多面的機能の維持強化等を図るため、水田を最大限有効活用することが重要との認識から導入されたプログラムである。

主食用米生産の一方、飼料用米や加工用米等、他のコメの生産振興及び小麦や大豆といった一定の需要はあるが多くを海外からの輸入に頼る品目の作付け拡大のため、生産者に直接交付金が支給される。本プログラムは、麦、大豆、飼料作物、WCS 用稲[183]、加工用米、飼料用米、米粉用米への「戦略作物助成」（交付金額は下記参照）、二毛作助成（15,000 円／10a）、耕畜連携助成（13,000 円／10a）、産地交付金によって構成される。

図表 3-28　水田活用の直接支払交付金の戦略作物助成の交付単価

対象農産物	交付単価
麦、大豆、飼料作物	35,000 円／10a
WCS 用稲	80,000 円／10a
加工用米	20,000 円／10a
飼料用米、米粉用米	55,000 円～105,000 円／10a（収量に応じて）

産地交付金は、「水田フル活用ビジョン」に基づき、地域の特色ある農産物の産地創造のため、地域の裁量で活用可能な産地交付金を交付し、麦や大豆を含む産地づくりに向けた取組を支援するものである。

図表 3-29　産地交付金の交付単価

対象作物	取組内容	追加交付単価
飼料用米、米粉用米	多収品種への取組	12,000 円／10a
そば、なたね	作付けの取組	20,000 円／10a
新市場開拓用米	作付けの取組	20,000 円／10a
畑地化	交付対象水田からの除外	105,000 円／10a

前年度実績よりも転換作物が拡大し、主食用米の作付け面積が減少した都道府県には、減少面積に応じて 10a 当たり 10,000 円の交付金（転換作物拡大加算）が支払われ、その際に高収益作物等の作付け面積が拡大した場合は 10a 当たり 20,000 円の追加交付金（高収益作物等拡大加算）の支払がなされる[184]。

[183] 稲発酵粗飼料（Whole Crop Silage: WCS）は、稲の実と茎葉を同時に収穫し発酵させた牛の飼料。農林水産省「戸別所得補償モデル対策 食料自給率の向上のために！」
https://www.jbaudit.go.jp/koryu/study/shippitsu.html（2019 年 7 月 23 日参照）。

[184] 従来は、主食用米作付け面積が国の定める生産数量目標の面積換算値を下回った場合に、主食用米以外の生産拡大に貢献したとして 10a 当たり 5,000 円の交付金が支払われていた。

3) 畑作物の直接支払交付金

「畑作物の直接支払交付金」はゲタ対策とも呼ばれ、海外産農産物に比べて競争上不利になる国産農産物について、生産コストと販売額の差に相当する額を生産者に直接交付する制度である。

平成 27（2015）年産以降は規模要件が廃止され、認定農業者、集落営農及び認定就農者であれば交付金を受給できることになった。

対象作物は、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ、そば、なたねである。全算入生産費をベースにして算定した「標準的な生産費」と「標準的な販売価格」との差額を単位数量当たりの単価で生産者に直接支払われる。各作物の単価は品質区分に応じて設定されている。平成 29～令和元年（2017～2019 年）産に適用される平均交付単価は下記表のとおりである。

図表 3-30　畑作物の直接支払交付金の平均交付単価（2017～2019 年産）

対象作物	平均交付単価
小麦	6,890 円／60kg
二条大麦	5,460 円／50kg
六条大麦	5,690 円／50kg
はだか麦	8,190 円／60kg
大豆	9,040 円／60kg
てん菜	7,180 円／t
でん粉原料用ばれいしょ	11,610 円／t
そば	16,840 円／45kg
なたね	9,920 円／60kg

出典：農林水産省「畑作物の直接支払交付金の数量単価の改定について」
http://www.maff.go.jp/j/press/seisaku_tokatu/antei/161128.html（2019 年 8 月 29 日参照）。

イ　林業

森林保険は、森林に火災、気象災及び噴火災が発生したときに経済的損失を補てんするもので、森林保険法に基づく公的な保険制度である。林業の再生産が阻害されることを防止するとともに、林業経営の安定化を図ることを目的としている[185]。

国立研究開発法人森林研究・整備機構 森林保険センターが、森林災害のリスクを引き受けるとともに、森林保険業務を行い、森林所有者の林業経営を支援する。

保険対象となるのは、火災、風害、水害、雪害、干害、凍害、潮害、噴火災の 8 つの災害による森林の損害である。

[185] 林野庁「森林保険制度の概要」http://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/hoken/gaiyou.html（2019 年 7 月 31 日参照）。

図表 3-31　森林保険の仕組み

出典：林野庁「森林保険制度の概要」
http://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/hoken/gaiyou.html（2019 年 7 月 31 日参照）。

ウ　水産業

(ｱ)　漁業保険制度

1)　漁業共済

台風や津波、赤潮といった自然環境に左右されやすい漁業の経営安定のため、漁業保険制度が存在する。漁業保険には、漁船の不慮の事故によって生じる損害を補てんする「漁船損害等補償制度（漁船保険）」と自然災害や不漁等による漁業収入の変動リスクへの対応である「漁業災害補償制度（漁業共済）」の 2 つがあり、ここでは後者の漁業共済の概要について説明する。

漁業共済は昭和 39（1964）年制定の漁業災害補償法によって創設された。保険方式に基づく経営安定のための制度であり、漁業者が支払う掛金（保険料）と国や地方自治体等の掛金補助が共済金（保険金）の原資となる。災害や市場動向により漁業者の収入が基準を下回った場合に共済金が支払われる。基準収入は、過去 5 年間の収入（漁獲金額）のうち収入が

最高の年と最低の年を除く 3 年分の平均によって算出され、原則として基準収入の最大 8 割までが補償される（支払イメージは後述の図表 3-34 を参照）。共済の対象となる漁業等をもとに漁獲共済、養殖共済、特定養殖共済、漁業施設共済の 4 つが存在し、漁業施設共済以外の 3 つの共済で漁業者の加入率は 83%に達する（平成 30（2018）年度）[186]。

図表 3-32　漁業共済の種類

種類	対象漁業	補償対象
漁獲共済	漁船漁業、定置漁業、一部採貝・採藻業	不漁等を原因とする漁獲金額の減少による損失を補償
養殖共済	一部魚類・貝類養殖業	養殖水産動植物の死亡、流出等による損害を補償
特定養殖共済	のりやほたて貝等の特定の藻類・貝類等養殖業	品質低下等を原因とする生産金額の減少による損失を補償
漁業施設共済	―	供用中の養殖施設又は定置網等の損壊等による損害を補償

出典：水産庁「漁業共済の種類」及び「漁業共済の体系」（http://www.jfa.maff.go.jp/j/hoken/gyogyouhoken.html ）（2019 年 8 月 5 日参照）に基づき三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成。

漁業共済の共済掛金補助は、中小漁業者の負担軽減や集団的加入促進[187]を目的としていることから、漁船トン数やいけす、いかだの台数に基づいて一定規模以内でなければ補助は受けられず、掛金の国庫補助率も規模が小さいほど大きくなる。

漁業共済では制度の安定化を図る観点から、県段階の漁業共済組合が漁業者から共済契約を引き受け、全国漁業共済組合連合会が再共済する仕組みをとなっている。異常災害によって巨額の損失が発生した場合に備えて、国が保険を実施し、特別会計で経理する。

[186] 漁業共済組合・全国漁業共済組合連合会『漁業共済の現況（令和元年度版）』http://www.gyosai.or.jp/panphlet_pdf/genkyou_r01.pdf（2019 年 8 月 6 日参照）。

[187] 加入区内の漁業者全てが加入する場合や半数以上が加入するかで補助率が変化する。

図表 3-33　漁業共済の仕組み

出典：水産庁「漁業共済の仕組み」
http://www.jfa.maff.go.jp/j/hoken/hoken.kyousai.shikumi.pdf（2019 年 8 月 5 日参照）。

2)　漁業収入安定対策事業

また、平成 23（2011）年度から漁業収入の安定を目的として「漁業収入安定対策事業」が開始された。資源管理や漁場改善に取り組む漁業者を対象に、「積立ぷらす」と「漁業共済の掛金の追加補助」の支援が国から提供される。

積立ぷらすは、漁業共済に上乗せされる収入安定対策であり、漁業者と国が積立をして、漁業者の収入が基準を下回った場合に積立金から補償を行う仕組みである。原則として、漁業共済で基準収入の 8 割、積立ぷらすによって基準収入の 9 割までの減収を補てんする。積立は漁業者と国が 1:3 の割合で行い、漁業者の積立金は元本が保証される[188]。

漁業共済の掛金追加補助は、漁業者が支払う純共済掛金から国庫補助を除いた自己負担の半分相当が国庫補助金で補てんされるものである。たとえば共済掛金の 50%を自己負担している漁業者であれば、掛金の 25%を追加的に補助されることになり、漁業者は掛金全体の 25%しか負担しなくて済むようになる。また、漁業共済に加入できるのは一定規模以下の漁業者であるが、従来国庫補助の支援を受けられない漁業者でも追加補助として自己負担の半分の補助が受けられるようになる[189]。

[188] 水産庁（2018）「資源管理・漁業経営安定対策」、
http://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/syotoku_hosyo/attach/pdf/index-14.pdf（2019 年 8 月 7 日参照）。
[189] 水産庁（2018）「資源管理・漁業経営安定対策」、
http://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/syotoku_hosyo/attach/pdf/index-14.pdf（2019 年 8 月 7 日参照）。

図表 3-34　漁業共済及び積立ぷらすの補償イメージ（漁獲・特定養殖の場合）

出典：漁業共済組合・全国漁業共済組合連合会ウェブサイト（http://www.gyosai.or.jp/download/index.html）の各種資料より三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成（2019 年 8 月 6 日参照）。

積立ぷらすと漁業共済掛金追加補助の利益を享受するためには、資源管理計画や漁場改善計画を作成して国か都道府県に提出し、計画を実行した上で履行確認用の証拠書類の提出が必要である。国や都道府県、漁業団体等によって構成される協議体が、操業日誌や写真、仕切伝票等の証拠書類に基づき履行確認を行う。資源管理の手段としては、休漁や漁獲量や操業時間の上限設定、区域や期間別の漁獲可能量上限設定、漁具規制、操業回数上限設定、種苗放流、漁場整備等がある。履行違反をした場合は補助相当額の追徴や違反年の積立ぷらすの解約（払戻金が支払われている場合は国庫補助分を返還）といったペナルティが課される[190]。

[190] 水産庁（2018）「資源管理・漁業経営安定対策」、http://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/syotoku_hosyo/attach/pdf/index-14.pdf（2019 年 8 月 7 日参照）。

（3）食の安全・安心

ア　食品衛生法

食品衛生法は、「食品の安全性の確保のために公衆衛生の見地から必要な規制その他の措置を講ずることにより、飲食に起因する衛生上の危害の発生を防止し、もつて国民の健康の保護を図ることを目的とする」法律である[191]。昭和 22（1947）年に制定以降、その時代に応じた食品の安全問題を解決するための改正を重ねており、平成 14、15（2002、2003）年改正では、特定食品の包括的輸出禁止措置や農薬・動物用医薬品の残留基準のポジティブリスト制度の導入等が行われた[192]。

この改正以降、世帯構造の変化を背景とした調理食品、外食・中食への需要の増加等の食へのニーズの変化や、輸入食品の増加等の食のグローバル化の進展といった、日本における食・食品を取り巻く環境の変化があった。また、都道府県等を越える広域的な食中毒事案の発生や、下げ止まり傾向であった食中毒発生数を抑制する必要等を踏まえ、食品等を提供する事業者における、より一層の衛生管理や、行政による的確な対応が喫緊の課題と認識されていた。更には、2020 年東京オリンピック・パラリンピックの開催や日本の食品の輸出促進を見据え、国際標準と整合的な食品衛生管理が求められていた[193]。

こうした背景を踏まえ、食品衛生法等の一部を改正する法律案が平成 30（2018）年 3 月に国会へ提出され、衆参両院での全会一致での可決を経て同年 6 月に公布された。改正の趣旨は「我が国の食をとりまく環境変化や国際化等に対応し、食品の安全を確保するため、広域的な食中毒事案への対策強化、事業者による衛生管理の向上、食品による健康被害情報等の把握や対応を的確に行うとともに、国際整合的な食品用器具等の衛生規制の整備、実態等に応じた営業許可・届出制度や食品リコール情報の報告制度の創設等の措置を講ずる」こととされている[194]。

改正の概要は以下のとおりである。これらの施行期日は公布から 2 年（図表 3-35 の項目 1 については 1 年、5 及び 6 については 3 年）を超えない範囲内で政令により定めるとされている。

---

[191] 厚生労働省「食品衛生法」https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=78330000&dataType=0&pageNo=1（2019 年 7 月 29 日参照）

[192] 道野英司（厚生労働省医薬・生活衛生局 食品監視安全課）（2019 年）「食品衛生法等の改正による HACCP に沿った衛生管理の制度化、営業規制の見直し等について」『フードケミカル』通巻 406 号（2019 年 2 月号）、21 頁。

[193] 厚生労働省（n.d.）「改正の背景・趣旨」https://www.mhlw.go.jp/content/11131500/000345948.pdf（2019 年 7 月 29 日参照）; 厚生労働省（2018 年）「食品衛生規制の見直しに関する骨子案」https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-10601000-Daijinkanboukouseikagakuka-Kouseikagakuka/sankou2_4.pdf（2019 年 7 月 29 日参照）。

[194] 厚生労働省（n.d.）「食品衛生法等の一部を改正する法律（平成 30 年 6 月 13 日公布）の概要」https://www.mhlw.go.jp/content/11131500/000345946.pdf（2019 年 7 月 29 日参照）。

図表 3-35　食品衛生法改正の概要

項目	内容
1. 広域的な食中毒事案への対策強化	国や都道府県等が、広域的な食中毒事案の発生や拡大防止等のため、相互に連携や協力を行うこととするとともに、厚生労働大臣が、関係者で構成する広域連携協議会を設置し、緊急を要する場合には、当該協議会を活用し、対応に努めることとする。
2. HACCP（ハサップ）*に沿った衛生管理の制度化	原則として、全ての食品等事業者に、一般衛生管理に加え、HACCPに沿った衛生管理の実施を求める。ただし、規模や業種等を考慮した一定の営業者については、取り扱う食品の特性等に応じた衛生管理とする。
3. 特別の注意を必要とする成分等を含む食品による健康被害情報の収集	健康被害の発生を未然に防止する見地から、特別の注意を必要とする成分等を含む食品について、事業者から行政への健康被害情報の届出を求める。
4. 国際整合的な食品用器具・容器包装の衛生規制の整備	食品用器具・容器包装について、安全性を評価した物質のみ使用可能とするポジティブリスト制度の導入等を行う。
5. 営業許可制度の見直し、営業届出制度の創設	実態に応じた営業許可業種への見直しや、現行の営業許可業種（政令で定める 34 業種）以外の事業者の届出制の創設を行う。
6. 食品リコール情報の報告制度の創設	営業者が自主回収を行う場合に、自治体へ報告する仕組みの構築を行う。
7. その他	乳製品・水産食品の衛生証明書の添付等の輸入要件化、自治体等の食品輸出関係事務に係る規定の創設等。

* HACCP（ハサップ）とは、事業者が食中毒菌汚染等の危害要因を把握した上で、原材料の入荷から製品出荷までの全工程の中で、危害要因を除去低減させるために特に重要な工程を管理し、安全性を確保する衛生管理手法。先進国を中心に義務化が進められている。

出典: 厚生労働省（n.d.）「食品衛生法等の一部を改正する法律（平成 30 年 6 月 13 日公布）の概要」https://www.mhlw.go.jp/content/11131500/000345946.pdf（2019 年 7 月 29 日参照）。

イ　HACCP に沿った衛生管理の制度化

日本における HACCP による衛生管理の制度化の必要性、及び新制度の小規模事業者への配慮について、道野（2019）は次のとおり指摘している[195]。

（HACCP による衛生管理の制度化の必要性）

・　1993 年に FAO/WHO コーデックス委員会においてガイドラインが取りまとめられて以降、先進国を中心に義務化が進められており、現在は国際標準となっている。

[195] 道野英司（厚生労働省医薬・生活衛生局 食品監視安全課）（2019 年）「食品衛生法等の改正による HACCP に沿った衛生管理の制度化、営業規制の見直し等について」『フードケミカル』通巻 406 号（2019 年 2 月号）、22-23 頁。

- しかし、国内では、総合衛生管理製造過程の承認制度、民間認証制度等、任意の取組に留まってきた。特に、小規模事業者における普及率は 3 割程度と低水準で推移している。
- 一方、食中毒の原因施設の多くが飲食店等の小規模事業者であることを考慮すると、小規模事業者を含む全ての事業者が、一般衛生管理だけでなく HACCP に沿った衛生管理を実施することで、わが国の衛生管理水準の底上げに取り組む必要がある。
- 加えて、諸外国との輸出入に関する協議においては、国際標準である HACCP による衛生管理の実施が前提条件となっており、国際的な要請にも応えることが可能となる。

（新制度の小規模事業者への配慮）

- 食品の製造・加工、調理、販売等を行う全ての事業者は、一般衛生管理と HACCP に基づく工程管理を盛り込んだ衛生管理計画を作成し、これの遵守を求める一方、小規模事業者等は業界団体が作成した手引書を参考に簡略化された取組を可能とした。
- 具体的には、従業員数等が一定規模以上の製造加工事業者、と畜場及び食鳥処理場（認定小規模食鳥処理場を除く。）にあっては、コーデックスの 7 原則に基づき、事業者自らが、使用する原材料や製造方法等に応じた衛生管理計画を作成し、管理を行う（HACCP に基づく衛生管理）。
- 一方で、小規模事業者、隣接店舗での小売販売のみを目的とした製造・加工・調理業（例：菓子製造販売、豆腐製造販売）、提供する食品の種類が多く、変更頻度が頻繁な業種（例：飲食店、そうざいの製造、弁当の製造）等の一定の業種に関しては、使用する原材料や製造方法等に応じた計画作成等を自ら行うのではなく、各業界団体が作成し、厚生労働省が確認した手引書を参考に、簡略化されたアプローチによる衛生管理を行うことを認める（HACCP の考え方を取り入れた衛生管理）。

ウ　施行に向けた政省令の検討

HACCP に沿った衛生管理の制度化は、公布の日から起算して 2 年を超えない範囲内において政令で定める予定であるが、改正法の附則で 1 年間の経過措置期間を設け、実質的に 3 年間の準備期間を設けている。政省令を含む運用事項については、「食品衛生管理に関する技術検討会」が検討を進めており[196]、平成 31（2019）年 4 月には「食品衛生管理に関する技術検討会政省令に規定する事項の検討結果とりまとめ」を公表した。その中で、上述の簡略化されたアプローチによる衛生管理（HACCP の考え方を取り入れた衛生管理）を認める対象事業者は、小規模な営業者その他の政令で定める営業者とされ、次のいずれかに該当するものとされた[197]。

[196] 道野英司（厚生労働省医薬・生活衛生局 食品監視安全課）（2019 年）「食品衛生法等の改正による HACCP に沿った衛生管理の制度化、営業規制の見直し等について」『フードケミカル』通巻 406 号（2019 年 2 月号）、24 頁。

[197] 食品衛生管理に関する技術検討会（2019 年）「食品衛生管理に関する技術検討会政省令に規定する事項の検討結果とりまとめ」https://www.mhlw.go.jp/content/000506154.pdf（2019 年 7 月 29 日参照）。

- 食品の製造又は加工を行う者のうち、一の事業所において、食品の製造及び加工に従事する者の総数が 50 人未満の者
- 当該店舗での小売販売のみを目的とした製造・加工・調理事業者（例：菓子の製造販売、食肉の販売、魚介類の販売、豆腐の製造販売等）
- 提供する食品の種類が多く、変更頻度が頻繁な業種（例：飲食店、給食施設、そうざいの製造、弁当の製造等）
- 一般衛生管理の対応で管理が可能な業種等（例：包装食品の販売、食品の保管、食品の運搬等）

エ　食品安全に関する統計

厚生労働省は毎年の食中毒発生状況を公表している。平成 30（2018）年における食中毒事件数は 1,330 件、患者数は 17,282 人、死者は 3 名であった[198]。

[198] 厚生労働省（2018）「平成 30 年（2018 年）食中毒発生状況」https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryou/shokuhin/syokuchu/04.html、2019 年 10 月 31 日参照。アメリカ・カナダの章で示した食中毒発生件数は推計値であるのに対し、本章での件数は都道府県等から厚生労働省に対する報告事例数である点に留意が必要である。

第3節　政府の歳出規模の変遷

農林水産省所管の支出済歳出額を見ると、平成 29（2017）年度において約 3 兆 8719 億円であった[199]。政策ごとの支出済み歳出規模を見ると、食料の安定供給の確保に関する政策に対する支出規模は減少傾向にある一方、農業の持続的な発展に関する政策に関する支出規模は増加傾向にある点を指摘できる。その他、森林の有する多面的機能の発揮と林業・木材産業の持続的かつ健全な発展に関する支出規模も緩やかな低下傾向にある。

図表 3-36　農林水産省の支出済歳出額（単位：億円）

出典：農林水産省（2010～17）「農林水産省の決算の概要」
http://www.maff.go.jp/j/budget/archive.html#kessan（2019 年 9 月 29 日参照）。一般会計と特別会計の合計額。暦年ではなく年度の数値である

[199] 農林水産省（n.d.）「平成 29 年度 農林水産書の決算の概要」
http://www.maff.go.jp/j/budget/attach/pdf/index-20.pdf（2019 年 9 月 29 日参照）。一般会計と特別会計の合計額である。

図表 3-37　農林水産省所管の政策ごとの支出済歳出額[200]（単位：億円）

出典：農林水産省（2011～17）「政策ごとの決算との対応について」http://www.maff.go.jp/j/budget（2019 年 9 月 29 日参照）。暦年ではなく年度の数値である。

図表 3-38　主なプログラムの予算（年度、100 万円）

プログラム		2018	2018 補正予算	2019
水田活用の直接支払交付金		305,904	-	321,500
経営所得安定対策		289,423	-	282,349
	畑作物の直接支払交付金	206,479	-	199,836
	米・畑作物の収入減少影響緩和交付金	74,552	-	74,031
収入保険制度の実施		25,978	-	20,609
	農家への保険料補助	2,915	-	2,660
	積立方式への補助	21,780	-	16,326
強い農業・担い手づくり総合支援交付金		-	-	230
畜産・酪農経営安定対策		186,374	-	222,359
	豚マルキン	9,966	-	16,804
	牛マルキン	97,726	-	97,726

200 農水省所管の計数のうち、政策評価の対象となる計数及び政策評価の対象外の計数で政策に関連付けられるものを集計している。個別の政策に対する支出規模の推移を見る観点から、横断的に関係する政策に関する支出は出典資料中に記載があるが表には含めていない。そのため、各政策に対する支出済歳出額を合計しても、決算上の支出済歳出額を下回る額となる。表中凡例では政策名を省略して示しているが、出典資料中の表記は次のとおり。食料安定供給は「食料の安定供給の確保」、農業発展は「農業の持続的な発展」、農村振興は「農村の振興」、森林の多面的機能は「森林の有する多面的機能の発揮と林業・木材産業の持続的かつ健全な発展」、水産物の安定供給は「水産物の安定供給と水産業の健全な発展」。この他に「横断的に関係する政策」が政策評価体系に含まれている。

プログラム	2018	2018 補正予算	2019
農林水産業の輸出力強化	5,745	-	5,774
日本型直接支払	77,190	-	77,447
林業成長産業化総合対策	23,470	-	24,050
森林整備事業	120,313	-	122,107
新資源管理導入円滑化等推進事業		1,206	4,202
漁業経営安定対策	21,690	-	18,058

出典：農林水産省「平成 31 年度農林水産予算概算決定の主要事項」（http://www.maff.go.jp/j/budget/31kettei.html）をもとに三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成（2019 年 9 月 26 日参照）。

第4章 各国の農林水産政策のまとめ

アメリカ、カナダ、日本の農林水産政策の特徴を整理する。アメリカの農業政策は通常 5 年ごとに制定される農業法によって規律される。現在の生産者支援プログラムは 2014 年農業法によって導入され、最新の農業法である 2018 年農業法で若干の修正が加えられたうえで継続されている。カナダも Agricultural Policy Framework 以降おおむね五年ごとに柱となる農業政策が更新されており、最新のものは 2018 年から 2022 年を対象とするカナダ農業パートナーシップである。

近年の日本の農林水産業政策は、産業政策と地域生産を両輪とした成長戦略を特徴とする。2013 年に設置された「農林水産業・地域の活力創造本部」が取りまとめた「農林水産業・地域の活力創造プラン」はその後数度改訂され、輸出促進や 6 次産業化推進、担い手育成、水産政策改革などが盛り込まれている。活力創造プランの実現のため、様々な法改正が実施されている。

以下、アメリカ、カナダ、日本の主要な政策を整理・比較する。

第1節　競争力等強化

（1）農業

アメリカの農業輸出政策の中心は、農業法に規定される「市場アクセスプログラム（MAP）」や「国外市場開拓プログラム（FMDP）である。最新の農業法である 2018 年農業法にもこれらのプログラムが維持されている。これらのプログラムは農務省が業界団体等と協力して、海外でのマーケティングや販売促進活動（市場調査や展示会、見本市等）に要するコストを一部補助するものである。今日では WTO 協定により輸出補助金が禁止されているため、後述するカナダと日本の輸出促進政策も基本的にプロモーション支援を主軸とする点で共通する。なお、アメリカは世界最大の農林水産物・食品輸出国であるが、輸出力強化のために政府として輸出額の目標は設定していない。政府支出の面で MAP や FMDP など貿易関連プログラムが農業法に占める割合は、栄養プログラム（実質的に社会福祉を目的としたプログラム）を除いても 2%程度でしかなく、輸出促進プログラムがアメリカ農業法支出に占める割合は小さい。

新規就農者支援を見ると、アメリカでは農業経営が 10 年を超えない生産者を新規就農者（Beginning farmers and ranchers）と定義して、様々な支援策を講じている。ただし、新規就農者のみを対象にした支援策は少なく、作物保険や自然災害支援など他の生産者にも効果が及ぶ支援策について、新規就農者には上乗せの補助が設けられているタイプがほとんどである。

カナダは、貿易の成長と市場拡大のため、AgriMarketing と AgriCompetitiveness という 2 つのプログラムを設けている。前者はカナダ産農産物の販売促進と輸出拡大、カナダ産食品の評価向上を、後者は農業・食料部門の競争力強化のためのプログラムである。輸出促進では、カナダ政府は農産物及び食品輸出を 2025 年までに 750 億カナダドルまで増やす目標を掲げている。AgriMarketing プログラムは、カナダ製品や生産者の市場での優位性を高めるために、業界主導のプロモーション活動を支援する。業界主導のプロモーション支援という

点でアメリカの MAP や FMDP と特徴が共通している。AgriCompetitiveness は、生産者の能力向上と農業セクターの発展のための情報提供を行う業界主導の取組みに対する支援策である。

多用な農業の担い手確保のプログラムとしては、カナダ農業パートナーシップの中の AgriDiversity が相当する。これは、青少年や女性、先住民、障害者などの少数集団の農業セクター参入促進を目的としたプログラムであり、人材の能力強化、営農ノウハウの構築、業界経験・ベストプラクティス等の共有、多様な業界関係者の視点の導入などを促進するため、2018～2022 年の 5 年間で最大 500 万カナダドルまでを支援するプログラムである。

日本は国内で少子高齢化が進んでいることから、海外の食市場を獲得するため、様々な輸出促進政策を導入している。2013 年の農林水産業・地域の活力創造プランでは 2020 年までに農産品・食品輸出額を 1 兆円にする目標が掲げられた（その後目標年を 2019 年に前倒し）。1 兆円の目標達成のため、FBI 戦略、グローバル・フードバリューチェーン戦略、農林水産物・食品の国別・品目別輸出戦略、農林水産業の輸出力強化戦略などが順次制定されてきた。具体的な取り組みとして「日本版 SOPEXA」である JFOODO が 2017 年に新設され、和牛や水産物、日本茶、日本酒等の輸出品目に関するプロモーションや日本産農産物を使ったメニューの提供、調理方法に関するセミナー開催などである。プロモーション支援が中心ということもあり、農林水産業の輸出力強化に関する予算が農林水産省の予算全体に占める割合は小さい。その点はアメリカとも共通しているが、他方でアメリカ農業法の貿易促進プログラムがほとんど注目されないことを踏まえると、輸出強化戦略が日本の農林水産業政策の柱の一つとして大きな存在感を占めている点は特徴的であるといえる。

（2）林業

林業政策を見ると、いずれの国も木材利用を促進するための政策が存在する。アメリカでは農務省傘下の森林局が林業を支援するプログラムを実施している。2018 年農業法の林業の章では、建材として使用されるマスティンバーの商用利用の改善、高層木造ビルの安全性分析などの寄与する研究開発等を行う高等教育機関に対して競争的補助金を提供している。研究開発への支援を通じて集成材・積層材の利用促進を後押しする点がアメリカの政策の特徴である。カナダでは天然資源省が市場機会拡大プログラムを実施している。このプログラムは国内外市場におけるカナダ木材のプレゼンス強化、木材サプライヤーや顧客におけるカナダ木材製品に関する知識の向上、中層・非居住用建築物等の非伝統的建築物へのカナダ木材利用の促進について支援を行うものである。用途は公共建造物に限られない。日本でも木材利用を促進するために 2010 年に「公共建造物等における木材の利用の促進に関する法律」が制定されたが、同法の名称が示すとおり、この法律は公共建造物での国内産木材の利用促進を主眼としている。

（3）水産業

アメリカの水産政策では、資源管理のため TAC や ITQ が導入されている。資源管理の根拠法は、マグナソン・スティーブンス漁業資源保存管理法であり、同法に基づき設置された地域別の 8 つの「地域漁業管理理事会」が漁業資源管理計画を作成することになっている。

マグナソン・スティーブンス漁業資源保存管理法は数度改正され、2006 年の改正で ITQ が制度化された。

カナダでも資源管理のために TAC や IQ、ITQ が導入されている。カナダの資源管理制度は地域や魚種に応じて異なっており、例えばカナダ大西洋の沿海州では、各コミュニティ内の管理委員会や漁獲量や季節の管理計画を定めることになっており、1998 年には ITQ が導入されている。

日本の漁業資源管理は従来インプットコントロールと TAC の設定が主体であったが、2018 年に漁業法が改正され、TAC に加えて IQ が配分されることが決定した。改正漁業法により、日本でもアメリカやカナダのように漁業者・漁船ごとに漁獲割当を配分する制度が導入されることになった。これにより、アメリカ、カナダ、日本のいずれも TAC や IQ（又は ITQ）による漁業資源管理が導入されたことになる。

第2節　経営安定対策

（1）農業

アメリカにおける経営安定・安定供給に関する制度は、大きく不足払い、収入ナラシ、作物保険によって構成されている。不足払いは価格損失補償（PLC）、収入ナラシは農業リスク補償（ARC）、作物保険は各種収量保険と収入保険である。PLC と ARC は選択制であり、農家はいずれかのプログラムを選択しなければならない（2014 年農業法では 1 度選択すると農業法施行期間中は変更できなかったが、2018 年農業法で再選択が可能となった）。対象作物は小麦やトウモロコシ、大豆など 12 種である。PLC と ARC には受給資格制限が設けられており、調整後所得（AGI）の 3 年平均が 900,000 ドル以下でなければならず、年間の受給限度額は 125,000 ドルである。

PLC は参照価格が農業法で規定されており、市場価格が参照価格を下回った際にその差額が政府から支払われる。不足払い自体は 1973 年の農業法で導入され、その後内容に修正が加えられ 2014 年農業法から PLC となった。2018 年農業法でも PLC は維持され、農産物の市場価格が上がると参照価格も引き上げられる仕組みが 2018 年農業法で導入された。

ARC は、直近 5 年間のオリンピック平均全国販売価格などに基づく基準収入額を算出し、当該年の収入が基準収入の 86%に達しなかった場合、その差額を補てんするプログラムである。収入ナラシの仕組みを持つプログラムは 2008 年農業法ではじめて導入され、2014 年農業法によって ARC に衣替えされた。収入ナラシは、市場価格に連動して支払の基準となる基準収入が決定されるため、市場価格が上がると支払が増え、反対に市場価格の下落が続くと支払が減少するという特徴を持つ。価格が大幅に下落すると ARC に加入する農家の受給額が大きく減ってしまうが、市場価格が PLC の参照価格を下回る場合は基準収入算出の際に PLC の参照価格が適用することで、受給額が際限なく下落しないための歯止め策が講じられている。

アメリカは作物保険の利用が活発で、面積によるトウモロコシや大豆、小麦など主要農作物の保険カバー率は 8 割を超える。収量保険と収入保険にはいつくかの保険プログラムが用意されており、政府は保険に加入する農家が支払う保険料と保険会社への補助を提供する。政府が保険を運営するのではなく、民間の保険会社が運営する保険に農家が加入する。特に自然災害等による収量の減少、価格の低下のいずれも補償する収入保険に加入する農家が増えており、保険加入面積の 9 割を収入保険が占める。近年も新たな保険プログラムである任意追加補償（SCO）と総農場収入補償保険（WFRP）が導入された。すでにアメリカでは他の保険プログラムが整備されており、この 2 つの新たな保険に加入する農家は少ないが、農家へのセーフティネットの選択肢は増えている。政府による保険料補助の割合は保険プログラムによって異なるが、保険料の 6 割程度の補助がなされ、WFRP は 8 割を政府が負担する。

カナダでは農家の収入低下に対するセーフティネットとして AgriStability が導入されている。AgriStability では、農家の基準となる所得（マージン）が 30%を超えて低下した際、低下分の 7 割が政府から加入者に支払われる。過去 5 年間の生産マージン（農業収入－経費）のうち、最高の年と最低の年を除く 3 年の生産マージンの平均（5 年オリンピック平均）に基づき算出される指標マージンが決定され、指標マージンよりも当該年のマージンが低

い場合にその差額の 7 割が補てんされる（ただし、会計処理上の発生主義や構造変化による調整を加えた指標マージン限度が指標マージンよりも低い場合は指標マージン限度が基準として適用される）。マージンを使用する点はアメリカの ARC と異なるが、支払の基準となる金額を 5 年オリンピック平均で算出する点は ARC と共通する。カナダには不足払いに相当するプログラムは導入されていない。

カナダにも収量保険として、AgriInsurance が存在する。保険の運営主体は州政府である点がアメリカとは異なる。保険料補助割合は、カナダ連邦政府・州政府が 6 割、生産者が 4 割である。

日本では、収入ナラシと農業保険が導入されている。収入ナラシに相当するのが、米・畑作物の収入減少影響緩和対策であり、コメ、麦、大豆、てん菜、でん粉用ばれいしょが対象である。当該年の販売収入額が、標準的収入を下回った場合にその差額の 9 割からの交付金と生産者が積み立てた積立金によって補てんされる。標準的収入は過去 5 年のうち、最高の年の収入と最低の年の収入を除いた 3 年の平均収入である（5 年オリンピック平均）。支払の基準となる収入額を 5 年オリンピック平均で算出する点はアメリカの ARC やカナダの AgriStability と同様であるが、積立金の仕組みが含まれるのは ARC や AgriStability とは異なる点である。また、上述のとおり収入ナラシは農産物価格の下落が続いた場合に支払の基準額が低下し、農家への支払額が減少するというリスクがある。アメリカの ARC は PLC の参照価格を用いることで基準額の下落を食い止める仕組みが備わっているが、日本の米・畑作物の収入減少影響緩和対策にはそのような仕組みは備わっていない。

農業保険について、日本では長らく収量保険である農業共済のみが保険プログラムとして存在したが、2017 年 6 月に成立した「農業災害補償法の一部を改正する法律」により収入保険が導入された。農業共済は対象農産物に制限があったが、収入保険は、他の補助プログラムが存在する畜産物を除く全ての農産物が加入可能である。収入保険の補償限度額は基準となる収入の最大 9 割である。8 割までが保険方式で、残りの 1 割は農家と政府が共同で拠出する積立金によって補てんされる。農業共済も収入保険のいずれについても、保険に加入する農家の保険料の 5 割を政府が補助する。日本の収入保険は創設されたばかりであり、当面加入者は少ないと想定されるものの、アメリカの収入保険も創設当初は加入が少なかったが現在では保険加入面積の 9 割を占めるまでに至っており、今後日本でも収入保険への加入が増加する可能性は大いにある。

（2）林業

林業政策を見ると、日本では生産者の所得を保証する保険制度を有している一方で、アメリカとカナダはいずれもそのような保険制度は導入されていない。

（3）水産業

カナダでは雇用保険法のもと、漁業者は公的な雇用保険の枠組みのなかで失業時の保険給付が受けられる。本来、この法律は被用者を想定したものであるが、漁業者のみ自営業者のなかで失業時の保険給付の対象となっている。

日本では漁業者の所得保障のため、漁業保険制度として各種漁業共済が導入されている。

加えて、平成 23（2011）年度から漁業収入安定対策事業が開始され、新たに積立ぷらすと漁業共済の掛金の追加補助の支援が国から提供されることになった。

何らかの公的な保険による支援があるカナダと日本に対して、アメリカでは漁業者を支援する公的な保険制度は存在しない。アメリカは WTO において漁業補助金の原則廃止を求めるフィッシュ・フレンズの一角であり、資源管理などの一部を除き補助金には反対の立場である。

第3節　食の安全・安心

アメリカの食品安全を規定するのは食品安全強化法（FSMA）である。FSMA は、2011 年 1 月に成立したが、その背景には、食品が原因で毎年 4,800 万人が病気になるなど、食品に由来する健康被害が重大かつ多くが予防可能であったため対処が必要との認識があった。アメリカでは 1997 年より、州を越えて取り引きされる水産食品、食肉・食鳥肉及びその加工品、果実飲料については、順次 HACCP による衛生管理が義務付けられていたが、FSMA は、アメリカ内で消費される食品を製造・加工・包装・保管する全ての施設の FDA への登録とその更新を義務付けるとともに、対象施設では HACCP 概念を取り入れた措置の計画・実行を義務付けている。

カナダでは、2019 年 1 月から施行されたカナダ国民のための安全な食品法が、現在のカナダ食品安全政策の基本となる法律である。同法の成立は、2008 年に発生した食肉肉製品に付着したリステリア菌感染に由来する大規模食中毒事件（22 名死亡、57 名重体）を背景とし、このような事件の再発防止のため法制度強化の必要性が認識されたことによる。こうした経緯から、この法律は、消費者保護のための食品安全監視の強化や既存の食品安全法の近代化などを目的としている。それらに加えて、国際的な食品安全への関心の高まりに伴って輸入品に対して安全に関する認証を要求する国が増えていることに対処するため、輸出食品の認証についてカナダ食品検査庁に輸出食品を一貫して扱う権限を与えている。その意味で、この法律は消費者保護としての食品安全の確保のみならず、輸出強化戦略としての一面も持っている。なお、HACCP についてはカナダでは 1992 年より、水産食品、食肉、食肉製品について順次義務付けられている。

日本では 1947 年に制定された食品衛生法が食の安全に関して中心となる法律であるが、同法は数度の改正を経て 2018 年 3 月にも改正がなされた。この改正は、世帯構造の変化に伴う消費者のニーズ変化、輸入食品の増加等の食のグローバル化といった日本の食を取り巻く環境変化に対応するためであり、加えて 2020 年東京オリンピック・パラリンピックの開催や食の輸出促進を見据えて国際標準に整合した食品衛生管理が求められていたことに由来する。改正の内容は、広域的な食中毒事案への対策強化、HACCP に沿った衛生管理、特別な注意を要する成分等を含む食品による健康被害情報の収集などを柱としている。HACCP の普及は衛生管理の強化を目的としつつも、HACCP が国際的な衛生管理の標準になっていることを鑑みて、諸外国との輸出入の促進のために国際標準に沿った衛生管理を促進するという一面を持ち合わせている。世界的な衛生管理の水準に整合させて食の輸出強化を図る点で、日本の HACCP 対応はカナダの食の安全政策と共通の一面を持っている。

以上より、アメリカ、カナダ、日本の農林水産政策の特徴を表にまとめると次のようになる。

図表 4-1　各国主要農林水産政策の比較

政策等			アメリカ	カナダ	日本
競争力等強化	農業	担い手育成	新規就農者の定義は、農業経営が 10 年を超えない者。年齢制限はない。新規就農者のみを対象とした支援は少なく、農業法の補助プログラムなどに上乗せするかたちで優遇措置を設けている。	青少年、女性、先住民、障害者等の農業分野参入を後押しするために AgriDiversity を導入。	参入支援策として「青年等就農計画制度」がある。対象年齢は原則として 18 歳以上 45 歳未満である。市町村に計画を提出して審査を通過すると、資金援助や貸付の優遇などを受けられる。
		市場開拓・輸出促進	農林水産品・食品の輸出目標額は設定されていない。農業法における輸出市場開拓支援プログラムや輸出信用保証プログラムが支援の中心。	2025 年までに 750 億カナダドルの輸出目標額を設定。カナダ農業パートナーシップでは、AgriMarketing 等のプログラムを導入。	2019 年までに農林水産物・食品輸出額を 1 兆円にする目標を掲げる。 FBI 戦略やグローバル・フードバリューチェーン戦略など多くの輸出促進政策を策定するなど、輸出強化は近年の農林水産政策の重要な一部をなす。
		その他	―	農業・食料部門の革新的で持続的な成長のための支援策として、AgriScience（事業シーズや研究開発への投資、クラスター形成、プロジェクト支援）や AgriInnovate（革新的な農産品、技術プロセスやサービスの事業化支援）がカナダ農業パートナーシップのプログラムの一部として導入されている。	―
	林業		木材製品使用を後押しするための調査研究・補助を行う。建材として使用されるマスティンバーの商用利用の改善、高層木造ビルの安全性分析などに寄与する研究開発を行う高等教育機関に競争的補助金を提供。	市場機会拡大プログラムを実施。①国内外市場におけるカナダ木材のプレゼンス強化、②木材サプライヤーや顧客におけるカナダ木材製品に関する知識の向上、③中層・非居住用建築物等の非伝統的建築物へのカナダ木材利用の促進について支援。	木材利用を促進するために 2010 年に「公共建造物等における木材の利用の促進に関する法律」を制定。公共建造物での国内産木材の利用促進が主眼。

【各国政府における農林水産政策等の概要】

政策等			アメリカ	カナダ	日本
	水産業		TAC 及び ITQ による漁業資源管理が政策の中心。	TAC、IQ、ITQ による漁業資源管理が政策の中心。	従来、インプットコントロールと資源管理は TAC のみが中心であったが、2018 年の漁業法改正により IQ の導入が決定された。
経営安定対策	農業	不足払い	不足払いとして PLC を実施。2018 年農業法により、政府支払の基準となる参照価格が、農産物価格上昇時に引き上げが可能にある仕組みが導入された。	不足払いプログラムは存在しない。	不足払いプログラムは存在しない。
		収入ナラシ	収入ナラシ対策として ARC を実施。農産物価格が大幅に下落した年は PLC の参照価格を 5 年オリンピック平均全国販売価格に適用させることで、基準収入の低下の歯止めがかかる仕組みが導入されている。	収入ナラシ政策として AgriStability を実施。農産物価格が大幅に下落した際の歯止め策はない。	収入ナラシとして米・畑作物の収入減少影響緩和交付金を実施。農産物価格が大幅に下落した際の歯止め策はない。
		作物（農業）保険	作物保険の導入は 1930 年代までさかのぼる。従来、収量保険が中心だったが、1990 年代に収入保険を導入。ほとんどの農家が作物保険に加入し、農家の加入面積で見ると、今日では特に収入保険への加入数が多い。 保険の種類にもよるが連邦政府が保険料の 6 割程度を負担。日本の収入保険に類似した WFRP は保険料の 80%を連邦政府が負担する。	収量保険として AgriInsurance が存在する。保険料の一部 60%を連邦政府及び州政府が負担。	収量保険として農業共済が存在。長らく農業保険は農業共済のみであったが、2017 年の農業災害補償法の改正による収入保険が新たに導入された。農業共済と収入保険のいずれについても、国が掛金（保険料）の 50%を負担する。収入保険の積立方式部分については国が 75%を補助。

【各国政府における農林水産政策等の概要】

政策等			アメリカ	カナダ	日本
		その他	直接固定支払（Direct Payment）が存在したが、2014 年農業法で廃止された。	―	平成 30（2018）年からの米の直接支払交付金及び国の生産数量目標が廃止。ただし、水田活用の直接支払交付金のもとで、主食用米以外の作物の作付けに補助金を供与するかたちの生産調整は残る。
	林業		林業保険は存在せず。	林業保険は存在せず。	林業保険あり。
	水産業		漁業保険は存在せず。「フィッシュ・フレンズ」と呼ばれるグループの一角であり、WTO ドーハラウンド交渉において、漁業補助金の原則禁止を求めるなど、漁業向けの補助制度には否定的。	漁業保険は存在しないが、雇用保険法のもと失業時に保険給付を受けられる。	漁業保険として漁業共済が導入されている。2011 年からは漁業共済の上乗せとしての積立制度である漁業収入安定対策事業が導入された。
食の安全・安心			食品安全を規定するのは食品安全強化法（FSMA）。2011 年 1 月に成立。HACCP による衛生管理については、1997 年より、州を越えて取り引きされる水産食品、食肉・食鳥肉及びその加工品、果実飲料について、順次義務付け FSMA で、更に対象範囲を広げて HACCP 概念を取り入れた措置の計画・実行を義務付け。	2019 年 1 月から施行されたカナダ国民のための安全な食品法が、食品安全政策の基本法。消費者保護のための食品安全監視の強化や既存の食品安全法の近代化などを目的のほか、輸出食品の認証についてカナダ食品検査庁に輸出食品を一貫して扱う権限を与えているように、輸出強化戦略としての一面も持つ。HACCP はカナダでは 1992 年より一部食品から順次義務化。	食品衛生法が食の安全の基本法。2018 年に法改正。HACCP に沿った衛生管理の導入などの食品安全対策を強化。HACCP 促進は、世界的な衛生管理の水準に整合させて食の輸出強化を図る意味もある。

第5章 アメリカ会計検査院等における農林水産関連分野に対する会計検査等

第1節　アメリカ会計検査院の概要

ここでは、アメリカ会計検査院（Government Accountability Office：GAO）の概要、及び農林水産関連分野への検査状況について、まとめる。

（1）アメリカ会計検査院（GAO）の概要[201]

アメリカ会計検査院（Government Accountability Office：GAO）は、法律上は、行政府から独立した政府機関である。統治機構上の地位については、法律上の規定はないが、立法府の機関とされることが多い[202]。

会計検査院長（Comptroller General）を意思決定機関とし、その任免に当たっては、下院議長等をメンバーとする合同委員会が少なくとも 3 人の候補者を推薦し、大統領が選定する。任期 15 年で再任はされない。連邦議会が罷免権を有している。職員は、会計検査院長が任命する国家公務員（他の行政官庁とは異なり、人事管理庁の統制を受けない。）であり、職員数は約 3,000 人である。

主として議会からの要請を受けて検査を実施（約 95%が議会要請及び義務）しており、2019 会計年度（2018 年 10 月～2019 年 9 月）の場合、617 件の検査報告の発行、1607 件の新たな勧告、97 回の議会証言を行っている[203]。検査報告は、検査要請者（連邦議会、委員会委員長、議員等）及び検査対象機関へ提出している。

（2）GAO の検査体制

GAO の検査体制は図表 5-1 のとおりであり、農林水産分野や食品安全についての検査は、主に「天然資源、環境（Natural Resource and Environment）」チームが担当している。

また、組織上、各検査チームをサポートする組織として、「調査手法支援チーム」があり、主任会計士、主任保険数理士、主任エコノミスト、主任統計専門士が配置され、その多くが博士号を取得し、それぞれの分野を率いている。

さらに、2019 年 1 月には、「科学、技術、評価・分析チーム（Science, Technology Assessment, and Analytics team：STAA）」が新たに発足し、農林水産関連分野でもコーディネーションが始まっている。発足したばかりの部署であるが、検査報告等を充実させるため、学位を有する職員を多数配置することにより、先端的な科学的知識を取り込む努力をしている。

---

[201] 三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング（2018）「イギリス及びアメリカにおける近年の公共事業に対する取組と会計検査に関する調査研究－老朽化対策と官民連携の取組を中心として－」（平成 29 年度会計検査院委託調査）第 3 章第 3 節（1）より。

[202] 1945 年再編法において GAO が立法府の一部であると明記されたが、1966 年の改正でその条文が削除された。これは、GAO が立法府の機関であることが当然であるために執られた措置とされる。

[203] GAO (2019), “Performance and Accountability Report Fiscal Year 2019”より。

図表 5-1　GAO における検査体制

出典：GAO(2019)" Performance and Accountability Report Fiscal Year 2019" Figure 9 より

また、高い専門性が求められる分野に関しては、専門家パネルを招聘することもある。GAO では、アメリカ科学アカデミー(National Academy of Science)と協定を結んでいるため、外部からも、学者、実務家を含め、様々な分野の専門家を集めることができる体制となっている。この専門家については、検査テーマについて、利益相反関係にない者を選定することになっている。なお、「食品安全」は長期にわたるハイリスク問題と捉えられており、専門家パネルが設置された。

GAO は、各省庁の監察総監室（Office of Inspector General：IG 室）とは良好な関係を築いており、毎年検査・監査の計画を共有し、双方の作業に重複が無いように努めている。また、検査報告を作成する段階で、IG のレポートを参照、紹介することも多い。このような連携が可能となる背景として、財務検査（財務監査）、業績検査（業績監査）の双方において、GAO と IG 室は、GAO 院長が開発する同一の政府監査基準（Government Auditing Standards: GAS）に準拠し、同一の内部統制基準、同一の会計基準を規準としていることが挙げられる。

（3）GAO の農林水産関連分野に対する検査

GAO による農林水産関連分野での検査報告を収集するため、GAO の検査報告の検索サイトにおいて、受検機関別の検索とキーワードによる検索の両方法を試みた。

検査事例については、概ね 2010 年度以降の農林水産政策関連の検査報告を中心に収集することとし、特に、「①競争力等強化」「②経営安定対策」「③食の安全・安心」に関わるプログラムについて、農林水産関連政策との整合に着目し、2008 年農業法、2014 年農業法、2018 年農業法で制度化されている（制度化されていた）プログラムについてのキーワードを用いて検査報告を収集することとした。また、「①競争力等強化」 や「②経営安定対策」、「③食の安全・安心」に対応するキーワードとして用いた用語は、以下のとおりである。

図表 5-2　農林水産関連分野の検査報告検索に用いたキーワード

政策分野	競争力等強化	経営安定対策	食の安全・安心
キーワード	・Market Access Program（市場アクセスプログラム） ・Foreign Market Development Program（国外市場開拓プログラム） ・Export Credit Guarantee Program（輸出信用保証プログラム）	・Agricultural Risk Coverage（農業リスク補償） ・Price Loss Coverage（価格損失補償） ・Supplemental Coverage Option（補足的カバーオプション） ・Whole-Farm Revenue Protection（総農場収入補償保険） ・Counter Cyclical Payment（価格変動対応型支払） ・Average Crop Revenue Election（平均作物収入選択支払） ・Direct Payment（直接固定支払）	・Hazard Analysis and Critical Control Point（危害要因分析重要管理点） ・Food Safety Modernization Act（食品安全強化法）

なお、Supplemental Nutrition Assistance Program（補充的栄養支援プログラム）は、農業法における主要プログラムではあるが、低所得者向けの福祉政策であるため、また、日本には直接的に対応する政策が存在しないため、本調査での検査報告の分析対象外とした。

以上の検索結果を整理したものが、以下の図表である。年度にもよるが、概ね毎年度 20～40 件の農林水産関連分野の検査報告が公表されている。

図表 5-3　GAO の農林水産関連分野に関連する検査報告数

（上段：受検機関別、下段：キーワード別）

受検機関	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
USDA 農務省	12	13	19	19	18	24	15	5	18	3
U.S. Forest Service 農務省森林局	8	8	6	2	5	5	5	6	10	3
National Marine Fisheries Service 商務省海洋大気庁海洋漁業局	8	8	7	13	8	7	7	10	13	3

分野	キーワード	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
競争力等の強化	Market Access Program 市場アクセスプログラム	2		1	3						
	Foreign Market Development Program 国外市場開拓プログラム	2		1	1						
	Export Credit Guarantee Program 輸出信用保証プログラム		1	2	1			2			
経営安定対策	Agricultural Risk Coverage 農業リスク補償					1	1		1	1	3
	Price Loss Coverage 価格損失補償					1	1		2	1	3
	Supplemental Coverage Option 補足的カバーオプション					2	1				
	Whole-Farm Revenue Protection 総農場収入補償保険										
	Counter Cyclical Payment 価格変動対応型支払い		3	2	3	2	1	1			
	Average Crop Revenue Election 平均作物収入選択支払い		2	3	3	1					
	Direct Payment 直接固定支払い	7	12	14	20	16	13	15	9	9	2
食の安全・安心	Hazard Analysis and Critical Control Point 危害要因分析重要管理点	1	3	3	1	1		1	5	3	
	Food Safety Modernization Act 食品安全強化法	2	7	7	4	1	2	4	5	5	3

注 1）アメリカにおける会計年度は 10 月～翌 9 月

注 2）1 件の検査報告で複数の受検機関を対象としている場合がある。その場合は、受検機関ごとに 1 件とカウントしている。同様に、1 件の検査報告で複数の該当キーワードを含む場合がある。この場合も、キーワードごとに 1 件とカウントしている。

注 3）検査報告数には、testimonies（議会証言）分も含む

注 4）2019 年度の検査報告数は 2019 年 5 月 15 日時点

出典：GAO ウェブサイトを基に、三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成

なお、GAO の検索サイトでは別途、主要課題（Key issues）による分類が可能であり、その中のトピックの一つに、「農業及び食品（Agriculture and Food）」があり、この中にはさらに、「農場プログラム（Farm Programs）」と「食品安全（Food Safety）」のサブトピックが含まれている。また、別のトピックとして、「天然資源、環境（Natural Resources and Environment）」があり、その中のサブトピックとして「天然資源の管理（Managing Natural Resources」が挙げられ、森林回復等に関する検査報告が含まれている[204]。

そこで、本報告書では、キーワード検索でもヒットし、かつ、主要課題分類でも取り上げられている検査報告を、農林水産関連分野における分析対象検査報告として位置づけ、その概要を把握することとする。なお、取り上げるのは、2010 年度以降の検査報告とする。この方法により分析対象とした検査報告を図表 5-4 に示すこととする。

[204] 「農場プログラム（Farm Programs）」は、「天然資源、環境（Natural Resources and Environment）」のサブトピックとしても挙げられている。

図表 5-4　GAO による農林水産関連分野に対する検査報告リスト表

No.	公表時期	タイトル	資料番号	政策分野	詳細等の有無※
1	2011 年 7 月	USDA Systems Modernization: Management and Oversight Improvements Are Needed USDA システムの近代化：管理と監督の改善が必要である	GAO-11-586	競争力等強化 経営安定対策	○
2	2012 年 3 月	Crop Insurance: Savings Would Result from Program Changes and Greater Use of Data Mining 作物保険：プログラムの変更やデータマイニングの利用拡大によって節約がもたらされる	GAO-12-256	経営安定対策	○
3	2012 年 4 月	Farm Bill: Issues to Consider for Reauthorization 農業法案：再認証について検討すべき課題	GAO-12-338SP	競争力等強化 経営安定対策	○
4	2012 年 5 月	Seafood Safety: Responsibility for Inspecting Catfish Should Not Be Assigned to USDA シーフードの安全性：USDA はなまずの検査を所管すべきでない	GAO-12-411	食の安全・安心	○
5	2012 年 7 月	Farm Programs: Direct Payments Should Be Reconsidered 農場プログラム：直接固定支払は再考すべきである	GAO-12-640	経営安定対策	○
6	2013 年 6 月	Farm Programs: USDA Needs to Do More to Prevent Improper Payments to Deceased Individuals 農場プログラム：USDA は死亡した人への不適切な支払を防ぐために多くのことを実施する必要がある	GAO-13-503	経営安定対策	○
7	2013 年 8 月	Farm Programs: Additional Steps Needed to Help Prevent Payments to Participants Whose Incomes Exceed Limits 農場プログラム：限度額を超えた所得がある参加者への助成金を防ぐには追加措置が必要である	GAO-13-741	競争力等強化 経営安定対策	○
8	2013 年 9 月	Farm Programs: Changes Are Needed to Eligibility Requirements for Being Actively Involved in Farming 農場プログラム：農業に積極的に参加するための資格要件は変更する必要がある	GAO-13-781	競争力等強化 経営安定対策	◎
9	2014 年 7 月	USDA Farm Programs: Farmers Have Been Eligible for Multiple Programs and Further Efforts Could Help Prevent Duplicative Payments USDA 農場プログラム：農民は複数のプログラムに参加する資格があり、さらなる努力が重複支払の防止に役立つ可能性がある	GAO-14-428	競争力等強化 経営安定対策	○
10	2014 年 8 月	Crop Insurance: Considerations in Reducing Federal Premium Subsidies 作物保険：連邦保険料の補助金の削減に関する考慮事項	GAO-14-700	経営安定対策	○

【各国の会計検査院等における農林水産関連分野に対する会計検査等】

No.	公表時期	タイトル	資料番号	政策分野	詳細等の有無※
11	2014 年 12 月	Federal Food Safety Oversight: Additional Actions Needed to Improve Planning and Collaboration 連邦政府による食品安全の監視：計画と協力を改善するために必要な追加の行動	GAO-15-180	食の安全・安心	○
12	2015 年 6 月	Farm Program Modernization: Farm Service Agency Needs to Demonstrate the Capacity to Manage IT Initiatives 農場プログラムの近代化：農業サービス局は IT 政策を管理する能力を具体的に示す必要がある	GAO-15-506	競争力等強化 経営安定対策	○
13	2016 年 11 月	Food Safety: FDA's Efforts to Evaluate and Respond to Business Concerns Regarding the Produce Rule 食品安全性：生産ルールに関する企業の懸念を評価、対応する FDA の取組	GAO-17-98R	食の安全・安心	○
14	2016 年 12 月	Seafood Safety: Status of Issues Related to Catfish Inspection 食品安全性：なまず検査に関する課題の現状	GAO-17-289T	食の安全・安心	○
15	2017 年 1 月	Food Safety: A National Strategy Is Needed to Address Fragmentation in Federal Oversight 食品安全性：連邦政府の監督権限の細分化に取り組むための国家戦略が必要である	GAO-17-74	食の安全・安心	○
16	2017 年 4 月	Foot-And-Mouth Disease: USDA's Evaluations of Foreign Animal Health Systems Could Benefit from Better Guidance and Greater Transparency 口蹄疫：USDA による海外の動物衛生システムの評価はよりよいガイダンスと透明性から利益を得ることができる	GAO-17-373	食の安全・安心	○
17	2017 年 7 月	Crop Insurance: Opportunities Exist to Improve Program Delivery and Reduce Costs 作物保険：プログラムの実施を改善し、コストを削減する機会が存在する	GAO-17-501	経営安定対策 食の安全・安心	◎
18	2017 年 9 月	Imported Seafood Safety: FDA and USDA Could Strengthen Efforts to Prevent Unsafe Drug Residues 輸入水産物の安全性：FDA と USDA は危険薬物の残留物を防ぐ努力を強化できる	GAO-17-443	食の安全・安心	○
19	2017 年 10 月	Federal Regulations: Key Considerations for Agency Design and Enforcement Decisions 連邦規制：政府機関による制度設計と執行決定に関する主な考慮事項	GAO-18-22	食の安全・安心	○
20	2017 年 12 月	Food Safety: FDA Continues to Evaluate and Respond to Business Concerns about the Produce Rule 食品安全性：FDA は生産ルールに関する企業の懸念を評価し、対応を継続する	GAO-18-85	食の安全・安心	○
21	2018 年 1 月	Food Safety and Nutrition: FDA Can Build on Existing Efforts to Measure Progress and Implement Key Activities	GAO-18-174	食の安全・安心	◎

【各国の会計検査院等における農林水産関連分野に対する会計検査等】

No.	公表時期	タイトル	資料番号	政策分野	詳細等の有無※
		食品安全性と栄養摂取：FDA は進捗状況を評価し、主要な活動を実行するため、既存の取組を強化できる			
22	2018 年 3 月	Food Safety: USDA Should Take Further Action to Reduce Pathogens in Meat and Poultry Products 食品安全性：農務省は食肉、家禽製品の病原体を減らすため、さらなる措置を講じるべきである	GAO-18-272	食の安全・安心	◎
23	2018 年 5 月	Farm Programs: Information on Payments [Reissued with Revisions Jun. 05, 2018] 農場プログラム：支払に関する情報[2018 年 6 月 5 日、改訂に伴う再発行]	GAO-18-384R	競争力等強化 経営安定対策 食の安全・安心	◎

注）「詳細等の有無」列の◎印は次節で検査報告の詳細を紹介している事例、○印は参考資料編にて検査報告の概要を紹介している事例を表している。

（4）農林水産関連分野において GAO が注目している検査テーマ

現地インタビュー結果によれば、農林水産関連分野では、競争力等強化及び経営安定化対策として、中国との貿易問題によって潜在的に害を受ける農業者に対して、アメリカ政府から支払われる「市場促進プログラム」（Market Facilitation Program）[205]に関して、支給額、受給資格、割当内容等について検査要請が来ることが予想されている。

また、経営安定化対策としての作物保険についても、従前の検査以上にプログラムの効率性・有効性、費用節減の可能性について検査を行うことが想定されている。

食の安全・安心分野については、食品安全強化法は、段階的に実施されることになっているため、法律が現場で実施されるようになった後に検査を行う予定としている。食品安全は、長期にわたるハイリスク案件であるため、GAO では注視しているテーマである。

上記 3 分野以外の農林水産関連の検査としては、議会では、動物の疾病や農業を用いて気候変動の影響を緩和する可能性についても関心を持ち始めているため、近い将来の検査テーマになる可能性が示唆された。また、農業における技術革新－例えば、細胞培養肉や遺伝子組み換え作物－等についての規制や消費者対応等も検査テーマとして取り上げられる可能性がある、との言及があった。

次節では、前項（3）で掲載したこれまでの検査報告リストの中から、競争力等強化、経営安定化対策、食の安全・安心に関する 5 本の検査レポートを紹介する。

[205] https://www.farmers.gov/manage/mfp

第2節　農林水産関連分野に対する検査事例

（1）事例 1（GAO 検査報告リスト表 No.8）【2013 年】

GAO-13-781
Farm Programs: Changes Are Needed to Eligibility Requirements for Being Actively Involved in Farming
農場プログラム：農業に積極的に参加するための資格要件は変更する必要がある

ア　検査の背景・目的

2009 年から 2012 年までに USDA の農場プログラムに参加している農業生産者は、農業に積極的に従事しているという要件を満たすことで毎年約 52 億ドルの補助金を受け取ってきた。これらの補助金はパートナーシップや法人、基金といった農業事業体と個人の双方に支出される。

農業に従事していない人に支払が行われていることが明らかになると、議会は農場プログラム支払健全化法（Farm Program Payments Integrity Act）と呼ばれる 1987 年 Agricultural Reconciliation Act を制定した。この法律は「農業に積極的に従事する(actively engaged in farming)」個人と事業体に対する支払を制限する資格基準を確立した。さらに農業従事者や事業体を経営に加えることで支払制限を回避することがないように基準を設定している。しかし、支払制限は資格要件の有効性や個人が農場プログラムの補助金を受け取る可能性に対する懸念を表現している。

USDA の農業サービス局（FSA）は州事務所及びカウンティ事務所 2170 箇所を設置し、(1)農場プログラム支払健全化法を所管し、(2)農業従事者が農業に積極的に従事するという基準を満たしているかを保証し、彼らがプログラム支払制限を超えて支払を受けることがないことを保証している。特に州とカウンティ事務所は農場プログラム支払を申請する農業事業体の農場経営計画（farm operating plan）を検査し、個人、法人、ジェネラルパートナーシップ[206]のメンバー、合弁会社が農業に積極的に従事しているという資格要件を満たしているかを第 1 段階として評価している。一方、FSA 本部は、第 1 段階の評価を踏まえ、農場経営計画に従っているかを判断するため、法令順守評価（Compliance Reviews）を行う農業事業体を毎年度抽出し、この評価を行っている。

GAO は以前から積極的に農業に従事するという資格要件、特に農業管理の定義の適切性に疑問を呈してきた。また、農業管理への貢献を申請する場合の疑わしい証拠にも関わらずプログラム支払が実施されていたことを報告した。GAO は USDA が農業管理に対する重要な貢献を定義する計測可能な資格要件を開発、運用することを勧告した。USDA はこれに同意せず、2008 年農業法に即して農場プログラムの支払資格と支払制限の規則を更新している。こうした動きの中で FSA も規則の変更を行っているが、これに対する 5000 件を超えるパブリックコメントの要約を見ると、支払資格のルールを更に厳格にすること、特に農業管

[206] アメリカにおける事業形態、責任範囲、課税方式、出資者等の違いについては、本事例の末尾に整理した。

理に関する要件について厳格にすることを求める意見が 73%を占めていた。議会でも農業管理について基準の変更が検討されており、2013 年の農業法案の再承認のスケジュールは不透明なものとなっている。

GAO は、支払資格を決定する、農業を積極的に行うという規定を適用する FSA のプロセスを評価するように要請を受けた。本検査報告書は、(1)農業管理や農業労働への貢献に関する農業事業体の申請について規定を充足しているかを判断する FSA の法令順守評価、(2)FSA の州事務所によるスケジュールに従った法令順守評価の実施と報告の状況と農業管理と農業労働への貢献の評価結果、(3)農業事業体別の支払額と農業管理と農業労働の貢献に関する申請件数について検査している。

(ｱ) FSA による農場経営計画の評価プロセス

農業に積極的に従事するという資格要件の制約がある農場プログラムの参加者は、全て農場経営計画と呼ばれる USDA の書類を提出しなければならない。この資料の農場経営に関して記された情報が支払資格を決定する基本情報となる。農場経営計画では農業従事者全ての氏名、支払の申請人数、利益と損失の配分、農場経営における役割と申請を行う貢献について記載する。農場経営計画を評価する FSA の審査プロセスは次の図表のとおりである。

図表 5-5　FSA の農場経営計画の評価プロセス

出典：GAO(2013),"Farm Programs: Changes Are Needed to Eligibility Requirements for Being Actively Involved in Farming" Figure 1 より

農業事業体が農場プログラム支払のために農場経営計画を提出すると、FSA の州あるいはカウンティ事務所の担当者が農場経営計画を審査し、農業に積極的に従事している資格者数を第 1 段階として決定する。6 名以上の農業事業体に関しては州事務所が第 1 段階の審査を実施し、6 名未満の農業事業体についてはカウンティ事務所が行う。

毎年、FSA 本部は、農業従事者の資格要件を含め、農場経営計画に従って実施されているかを詳細に評価している。この評価は年末評価（end-of-year review）と呼ばれている。FSA 本部は(1)過去の事業変更、(2)基準を超えた支払額を受け取っているといった条件に基づい

て法令順守評価を行う農業事業体を選んでいる。2009 年と 2010 年度にはそれぞれ 1,213 件、312 件が対象となった。FSA によると、職員の制約があるため、FSA は法令順守評価を行う農業事業体の件数を制限していると述べている。

FSA 本部は法令順守評価の対象となる農業事業体を州事務所に通知する。FSA のハンドブックによると、農業事業体が夫婦で運営されている場合など、条件によって法令順守評価をしない場合がある。そうでなければ、州事務所は評価チームを編成する。FSA 本部は通知をしてから 12 か月以内に州事務所が法令順守評価を実施し、報告することを想定している。

イ 検査の方法

農業管理と農業労働における重要な貢献という資格要件を評価する FSA の法令順守評価を検査するため、(1) 2008 年食料保全エネルギー法や支払資格と制限に関する USDA 規則を含む法令と、(2)支払資格と制限に関するハンドブックを含む、FSA の政策とガイダンス、(3)2008 年農業法の再承認のための上下両院の法案、(4)GAO の過去の検査報告を調査した。

FSA の本部、州、カウンティ事務所の職員に対するヒアリング、法令順守評価資料の分析を行った。このうち、2009 年と 2010 年の法令順守評価の件数に基づいて抽出された 5 州、アーカンソー、カンザス、ルイジアナ、ミシシッピ、テキサスの各州については、州、カウンティ事務所の訪問調査を実施した。ここでは法令順守評価ファイルの検査と法令順守評価のデータについて分析を行った。

ウ 検査の対象と結果

(ｱ) 広範で主観的な資格要件と貢献の証明の困難さが FSA の法令順守評価を阻害

FSA が実施している法令順守評価は農業行為に関する資格要件を農業者が充足しているかを判断しているが、要件が広範で主観的であり、個々の従事者が貢献の概念を満たしているかを証明することが困難なことから運用に支障を来している。

1)積極的な農業管理の従事に関する定義

FSA の法令上の定義では、積極的な農業管理として(1)農場経営に含まれる活動や労働に対する一般的な指示と監督、(2)農場経営に係る必要な（農場内外の）サービスを提供していることである。積極的な農業管理には以下のものが含まれる。

・農場経営に必要な活動に対する監督
・裁量的意思決定を含む農場関連の活動
・農場経営における財務状況と必要性に関する評価
・農場経営の財務報告書又は分析の構築及び作成への支援
・農場経営のための資金調達の構築又は協議
・農場経営において生産した農産物の販売促進活動
・農場経営で使用する技術情報の取得
・通常手数料が課される農場経営に関するその他の管理業務

管理業務の範囲が広いため、農場は、その管理に対する貢献に基づいて複数人の支払資格を申請することが可能になる。農場経営にほとんど関係がなくても、支払資格を要求する人数を増やすため、管理責任が農場で働く複数の人に配分される可能性がある。

FSA の規定では農業管理の重要な貢献に際して農場で業務を行う必要はない。このため、農場から離れて居住する人も申請ができる。FSA の州事務所の職員によると、農場の近くに住んでいる人より遠くに住んでいる人の方が法令順守評価では多くの問題があることが分かっている。GAO は 2012 年の受取上位 50 位の農場を対象に FSA のデータベースから住所データを取得した。これから農業管理に貢献する人の何人かは農場から数百マイルも離れたところに住んでいることが分かった。加えて、FSA の住所データは、他の公表データと比較すると、多くのデータが整合せず、間違いがあることも分かった。

本報告書は 2004 年の指摘と類似したものとなっている。しかし、FSA は 2010 年のフェデラル・レジスターの記事で「現在の規定にある農業管理への重要な貢献という定義は 20 年以上使われてきた」、「この間に議会はより厳格な定義にすることを要求していない」と述べており、定義を変更するつもりはないようである。2013 年 8 月にも FSA 本部の高官は、議会からの指示がなければ、積極的な農業管理の定義を変更する計画はないと述べた。

2)主観的な資格要件が農業管理への貢献に関する FSA の評価を阻害

GAO の 2004 年の報告書では、土地、装置、資本、労働だけが測定可能であり、現在の管理への貢献に関する基準の執行は主観的なため困難であると述べている。FSA のハンドブ

ックでは重要な農業管理への貢献を測定することが困難であると認めている。ハンドブックによると、個人あるいは法人の農業管理への貢献は、農場経営におけるふさわしい割合を「考慮して農場経営の収益性にとって重要」であることを意味しているとある。FSA の州事務所でヒアリングした職員たちは、管理への貢献が農場の収益性に重要であるかどうかを決定することは困難であり、解釈の影響を受けると述べている。このような主観的な基準は FSA が農業管理で重要な貢献を行っているかどうかを決定することを困難にしている。

3)農業管理への貢献を証明することの困難さ

2003 年に支払制限の変更がいかなる影響を与えるかを検討するために設置された USDA 委員会（USDA commission）は、積極的な農業管理の範囲を定めることは困難であり、明確な基準の欠如は支払制限を回避するための人員の拡大を促すと結論付けている。

FSA 本部と 5 つの州事務所の職員たちは、積極的な農業管理への貢献に関する証拠を検証することは困難であると、一貫して述べている。この困難さの理由の 1 つは、法令順守評価がしばしば支払受領者に対するヒアリングに依存している点がある。例えば、農業管理の重要な貢献の申請のための文書が十分でない場合、法令順守評価の評価者はハンドブックに概説されているように農場経営の知識や農業管理への貢献についてヒアリングしなければならない。聴取後に FSA が農業管理の重要な貢献がないと決定すると、FSA 州委員会に訴えることができる。そこで 2 回目のヒアリングが実施されるかもしれない。さらに、州委員会が認めなかった場合には USDA 国家審判部に訴えることができ、そこで 3 回目のヒアリングが実施される。FSA 職員によると、農場経営にほとんど関与していない人でも、雇ったコンサルタントの助けを借りて、リハーサルの回答や証明されていない新たな情報を提供することで農業管理への貢献を誇張することができる。法令順守評価の決定を覆すため、国家審判部の決定に対応した資料では、管理への貢献が正確に表現されていないと FSA は述べている。このことは、管理への貢献の説明が時間とともに変化し、貢献を証明することが困難であるとする FSA 職員の懸念を示している。

(ｲ) 州事務所はスケジュールどおりに法令順守評価を完成、報告しておらず、農業従事者はほとんど常に申請どおりの貢献が認められている

州事務所が FSA 本部に提出した法令順守評価の概要資料を GAO が分析したところ、州事務所の職員のほとんどは FSA が想定するスケジュールで 2009 年、2010 年の法令順守評価を実施していない。FSA はこの内容を常に把握しているわけではない。FSA の法令順守評価のデータベースで 2009 年と 2010 年に報告された評価について、農場経営に係る個人は、申請どおり農業管理、農業労働ともに重要な貢献の基準を満たしていると、FSA は判断している。

1)州事務所による法令順守評価の作成・報告の遅延と本部による評価実態の把握の欠如

FSA 本部によると、州事務所は本部から農場経営の評価を実施するように通知があった 12 か月後に法令順守評価を作成、報告することになっている。2009 年と 2010 年の場合、期日は 2011 年 8 月 1 日、2012 年 12 月 1 日であった。GAO の分析では 2009 年には 889 件の 24%、2010 年には 305 件の 14%が予定どおり評価が行われ、報告されている。州事務所レベルでは、2009 年の場合、報告する必要があった 33 の州事務所のうち 12 事務所が期日を守り、21 事務所は守らなかった。2010 年の場合 26 事務所のうち、期日を守ったのは 7 事務所、守らなかったのは 19 事務所であった。さらに、2013 年 6 月時点で、2009 年度分については 13 事務所が、2010 年分については 15 事務所が提出していなかった。2013 年 6 月までに提出された法令順守評価は 2009 年度分の約 3 分の 1 で、70%は提出されていない。2010 年度分はこれよりはやや改善され、40%が提出されている。

図表 5-6　2009・2010 年度に割当てられた農場経営の法令順守評価の実施状況

単位：件、%

年度	本部から州事務所に割当てられた評価件数	FSA のスケジュール内に完成・報告された評価件数		2013 年 1 月時点で完成・報告された評価件数	
		件数	構成比	件数	構成比
2009	889	215	24.2	261	29.4
2010	305	44	14.4	120	39.3

出典：GAO(2013),"Farm Programs: Changes Are Needed to Eligibility Requirements for Being Actively Involved in Farming"(GAO-13-781), Table 2 より

GAO が FSA にヒアリングした際、FSA は 2009 年と 2010 年の実態を全て把握していたわけではない。幾つかのケースでは、州事務所が 2009 年と 2010 年の評価に取り掛かっていなかったことを本部は知らなかった。このことは GAO が 2004 年 4 月に作成した報告書とも一致しており、ここでは州事務所が数年間法令順守評価を放置していたことを FSA 本部が知らなかったことが報告されていた。

法令順守評価の監督体制を改善するため、2013 年 3 月に FSA は、州とカウンティ事務所が法令順守評価の進捗を電子報告するデータベースを、年末評価追跡システム（End-of-Year Review Tracking System）として整備した。FSA は支払制限の実施を含め、法令順守評価の分析にこのデータベースを使用すると述べている。しかし、このデータベースは農場経営に対

する貢献についての申請内容を検索、抽出して見ることができない。このため、FSA による監督の強化には限定的にしか役立たない。しかも、2013 年 7 月の時点で FSA は監督や意思決定支援を行う年末評価追跡システムについて整備スケジュールや計画を作成していない。FSA がこのシステムを十分に活用して、想定する目的を達成する保証はない。

2)検査した州事務所の法令順守評価は申請どおりの貢献を認めている

検査対象の州事務所から提出された 2009 年と 2010 年の法令順守評価（前者が 11 事務所、後者が 9 事務所）を GAO が分析したところ、これらの州では農場経営に従事する人は農業管理、農業労働に対する重要な貢献に関して、申請どおりの資格要件を充足していたことが分かった。

以下の図表は、2013 年 4 月時点で年末評価追跡システムに報告があった、検査対象の 11 事務所の 2009 年度の法令順守評価の結果である。ここでは 202 の農業事業体、775 名の農業従事者を対象としている。11 事務所のうち 10 事務所の法令順守評価では農業従事者は常に資格要件を充足している。775 人のうち 688 人は農業管理で重要な貢献をしており、688 人のうち 684 人は申請どおりの資格要件を充足している。FSA の担当者は農業管理の幅広い概念は法令順守評価の適用を難しくしていると述べている。

図表 5-7　2009 年度の 11 州における貢献別資格要件の申請数と承認数

単位：人、件数

州名	資格者数	管理のみ		労働のみ		兼任	
		申請数	承認数	申請数	承認数	申請数	承認数
アーカンソー	429	304	304	57	57	68	68
アラバマ	53	29	29	21	21	3	3
ジョージア	55	48	48	0	0	7	7
アイオワ	34	0	0	0	0	34	30
ルイジアナ	77	58	58	0	0	19	19
ミシガン	29	9	9	0	0	20	20
ネブラスカ	74	15	15	9	9	50	50
ネバダ	8	0	0	0	0	8	8
ユタ	3	0	0	0	0	3	3
ヴァージニア	7	7	7	0	0	0	0
ウィスコンシン	6	0	0	0	0	6	6
合計	775	470	470	87	87	218	214

出典：GAO(2013),"Farm Programs: Changes Are Needed to Eligibility Requirements for Being Actively Involved in Farming"(GAO-13-781), Table 3 より

次の図表は 2010 年度における法令順守評価の結果を同様に整理したものである。これは 119 の農業事業体 831 人の農業従事者を対象としている。この結果は 2009 年とほぼ同じである。

図表 5-8　2010 年度の 9 州における貢献別資格要件の申請数と承認数

単位：人、件数

州名	資格者数	管理のみ		労働のみ		兼任	
		申請数	承認数	申請数	承認数	申請数	承認数
アラバマ	37	37	37	0	0	0	0
アリゾナ	122	109	103	0	0	13	6
アーカンソー	431	217	217	160	160	54	54
コロラド	14	8	8	0	0	6	6
インディアナ	60	45	45	0	0	15	15
アイオワ	32	12	12	0	0	20	20
カンザス	27	21	17	0	0	6	5
ミズーリ	71	52	51	7	7	12	6
テネシー	37	33	33	0	0	4	4
合計	831	534	523	167	167	130	116

出典：GAO(2013),”Farm Programs: Changes Are Needed to Eligibility Requirements for Being Actively Involved in Farming”(GAO-13-781), Table 4 より

(ｳ) ジェネラルパートナーシップは最も多くの支払を受け取り、農業管理の申請数に基づく支払の割合も最も高い

1)農業事業体の中でジェネラルパートナーシップが最も多くの支払を受け取り、平均支払額も最も高い

積極的な農業への従事に基づいて連邦政府が 2012 年度に支出した農場プログラム支払は約 15 億ドルであり、103,235 の事業体に配分された。このうち、最も多くを受け取ったのがジェネラルパートナーシップで、27,515 事業体が 7.36 億ドルを受け取っている。平均すると、27,000 ドルとなる。平均額は合弁会社で 21,000 ドル、株式会社 12,000 ドル、有限責任会社 7,000 ドル、その他 3,700 ドルである。

この結果は 2004 年に公表した GAO の検査報告でも見られ、これは 2001 年の支払額を分析したものであった。ジェネラルパートナーシップが最も多く受け取る理由として、ジェネラルパートナーシップの場合、資格要件を満たしている従事者が、個人と組織の場合があるが、それぞれの支払限度額まで支払を受け取ることができることがある。これに対して、株式会社、有限責任会社、その他の事業体では限度額まで受け取ることが少ないことがある。

図表 5-9　2012 年度の農場プログラムにおける農業事業体別支払額

単位：実数、%、ドル、ドル/事業体

	農業事業体		支払額		
	事業体数	構成比	総額	構成比	事業体平均
ジェネラルパートナーシップ	27,515	26.7	735,957,088	49.6	26,747
合弁会社	6,010	5.8	125,396,872	8.5	20,865
法人	35,695	34.6	433,437,040	29.2	12,143
有限責任会社	19,067	18.5	132,557,639	8.9	6,952
その他	14,948	14.5	55,337,128	3.7	3,702
合計	103,235	100	1,482,684,635	100	14,363

出典：GAO(2013),"Farm Programs: Changes Are Needed to Eligibility Requirements for Being Actively Involved in Farming"Table 5 より

2)ジェネラルパートナーシップと合弁会社は農業管理の資格に基づく支払のほとんどを受け取っている

ジェネラルパートナーシップは、農業管理のみ、あるいは農業管理と農業労働の双方を担う資格に支払われる農場プログラム支払の多くを受け取っている。2012 年の支払では、ジェネラルパートナーシップがこれらの 2 つの資格に基づく支払の 97%を受け取っていたことが GAO の分析で分かった。つまり、農業労働のみの資格で支払われた額は全体の 3%しかない。

以下の図表はジェネラルパートナーシップの従事者数別に農場プログラム支払額に占める農業管理のみの支払額の割合を示したものである。農業従事者 2 名のジェネラルパートナーシップでは農業管理のみによる支払は 13%にすぎないが、11 名以上になると 84%になっている。

図表 5-10　ジェネラルパートナーシップの農業従事者数別農業管理支払が占める割合 (2012 年度)

出典：GAO(2013),"Farm Programs: Changes Are Needed to Eligibility Requirements for Being Actively Involved in Farming"(GAO-13-781), Figure 2 より

2012 年度に高額の支払を受けた上位 50 事業体の場合、平均すると 395,000 ドルを受け取り、10 名の資格者がいる。以下の図表は 50 事業体から抽出した上位 5 事業体に対する支払額や、農業従事者数、資格者の内訳を整理したものである。これらの農業事業体は 6 名以上の資格者がおり、1 事業体を除くと農場プログラム支払は農業管理のみで行われている。積極的に農業に従事するという要件に基づいて最も高額な 651,910 ドルを 2012 年度に受け取った農業事業体は 16 名の農業管理の資格者がいるジェネラルパートナーシップであった。

図表 5-11　2012 年度農業事業体における農場プログラムの支払額と貢献別資格者数

単位：ドル、人

	支払額	州	経営者数	個人経営者数	貢献別資格者数		
					管理のみ	労働のみ	兼任
1	651,910	ルイジアナ	22 (全て有限責任会社)	20 (含配偶者 4 人)	16 (+ 配 偶者 4 人)	0	0
2	582,876	アーカンソー	26 (全て法人)	26 (含配偶者 5 人)	6 (+ 配 偶者 1 人)	0	15 (+配 偶者 4 人)
3	440,000	ミシシッピ	11 (全て個人)	11 (含配偶者 5 人)	6 (+ 配 偶者 5 人)	0	0
4	399,027	アリゾナ	10 (9 法人、1 ジェネラルパートナーシップ)	11	11	0	0
5	376,610	インデアナ	11 (7 法人、4 名の個人)	11 (含配偶者 1 人)	10 (+ 配 偶者 1 人)	0	0
6	372,365	カリフォルニア	15 (全て個人)	15 (含配偶者 5 人)	10 (+ 配 偶者 5 人)	0	0

注：ここでの農業事業体は支払額上位 50 の中から地理的分布を考慮して抽出した。

出典：GAO(2013),”Farm Programs: Changes Are Needed to Eligibility Requirements for Being Actively Involved in Farming”Table 6 より

エ 勧告と受検機関のコメント・対応

農場経営にほとんど関与していない人が農場プログラム支払を受けるために農業に積極的に従事するという規定を利用するリスクを低下させるため、議会は積極的に農業に従事するという基準を満足させるための条件として、管理業務への貢献の定義を変更することを検討すべきである。その際、議会が農業法案の再承認の最近の審議で行ったことや、農場経営に対する貢献の基準をより明確に、より客観的にする制度設計によって実施すべきである。

農場プログラムの支払制限や支払資格規定の健全性を保証するため、法令順守評価の監視とその分析をより良くするに当たり、FSA の管理者に対して年度末における評価追跡システムのデータベース利用の計画を作成するように農務長官が指示することをGAOは勧告した。

農務長官に本報告書の草稿を送付したところ、2013 年 9 月 12 日に FSA より回答があった。FSA のディレクターが内容と勧告に同意したと述べたという内容で、これ以外のコメントはなかった。

【参考】アメリカにおける法人制度と課税方式の概要

アメリカの会社法は州法で規定されているため、州ごとに詳細は異なってくる。一般的には個人事業主(Sole Proprietorships)、パートナーシップ、コーポレーションに大別される。ただし、1990 年代に入り、パートナーシップとコーポレーションの中間的な形態として LLC(Limited Liability Company)が生まれた。この形態はパートナーが出資額までの有限責任を負う一方で、1997 年以降パートナーが法人組織を選択しない限り、課税対象とはならないこと（出資者が納税主体）となったため、組織形態として多く選択されている。

【法人制度の概要と課税方式】

	個人事業主	パートナーシップ 1)		LLC	コーポレーション	
		ジェネラル	リミテッド		S-Corp2)	C-Corp
形態	非法人組織	組合	匿名組合	組合・法人を選択	法人組織	法人組織
責任範囲	無限責任	無限責任	General Partner は無限責任、Limited Partner は有限責任	有限責任	有限責任	有限責任
登録	不要	不要	州に登録	州に登録	州に登録 3)	州に登録
課税	個人の所得として課税	個人の所得として課税	個人所得として課税	個人所得で申告可 4)	法人所得は株主(事業主)に配分され、株主は個人所得として申告するため法人税は通常発生しない	法人所得に法人税が課され、出資者は給与、配当金が課税される
出資者等	個人	２名以上の個人・法人	２名以上の個人・法人	１名以上 5)	１名以上 5)	１名以上 5)
損益配分	事業主の個人所得	パートナーの個人所得	パートナーの個人所得	パートナーの選択 4)	損益は株主に配分	利益は配当で株主に分配
最低資本金	なし	なし	なし	なし	なし	なし

注１）パートナーによる合議によって利益の配分などを決定するが、合議がない事項については統一パートナーシップ法（ルイジアナ州を除く）の規定に従うことになる。
注２）S-Corporation の条件は株主が 100 人以下で、かつ個人、諸財団、特定信託であり、かつ非居住外国人がいないことである。また、株式は１種類しか発行できないこと、金融機関や保険会社などが S-Corporation になることもできないといった制約もある。
注３）州に登録するのはコーポレーションとしての登録であり、その後株主の同意を得た上で IRS に申請することで S-Corporation となる。
注４）パートナーが課税主体とならない組織形態を選択できる。この場合、利益は個人の所得として配分される。
注５）州によって異なる。
資料：伊藤公哉(2019)『アメリカ連邦税法（第 7 版）』、中央経済社、ジェトロ(2010)「米国における会社の設立・維持・閉鎖」などを参考に作成

（2）事例 2（GAO 検査報告リスト表 No.23）【2018 年】

GAO-18-384R Farm Programs: Information on Payments [Reissued with Revisions Jun. 05, 2018] 農場プログラム：支払に関する情報[2018 年 6 月 5 日、改訂に伴う再発行]

ア　検査の背景・目的

USDA は毎年資格を満たす農業生産者に何十億ドルもの支払を行っている。支払で最大のプログラムが価格損失補償プログラム（Price Loss Coverage: PLC）と農業リスク補償プログラム（Agriculture Risk Coverage: ARC）である。前者は市場価格が法律の価格を下回った年に、後者は所得補償額を下回った年に支払われる。2014 年農業法に基づき、農場経営に積極的に従事していると認められると、資格を有する構成員はプログラムを通じて年間最大 12.5 万ドルの支払を直接、間接的に受け取っている。

農業に従事していない人に支払が行われていることが明らかになると、議会は農場プログラム支払健全化法と呼ばれる 1987 年 Agricultural Reconciliation Act を制定した。この法律は、支払対象を「農業に積極的に従事する(actively engaged in farming)」個人と事業体に制限する資格基準を確立した。さらに、農業従事者や事業体を経営に加えることで支払制限を回避することがないように基準を設定している。

法律における農業に積極的に従事するという基準を満たすため、個人は 2 つの分野において農場経営(farming operation)に重要な貢献をしなければならない。その分野として(1)資本、土地、設備（あるいは 3 つの組合せ）に係るものと、(2)農業管理と農業労働が挙げられている。一方、農業事業体(entity)の場合、事業体が資本、土地、設備に重要な貢献を行い、そのメンバーが集団で農場経営における管理や労働に重要な貢献を行っていなければならない。農場経営の利益や損失の配分が個々の貢献に見合っていなければならず、その貢献がリスクを伴っていなければならない。USDA の農業サービス局(FSA)は農場プログラム支払健全化法を所管し、(1)資格基準を審査し、(2)制限を超えた支払がないかをチェックしている。

2013 年 9 月に GAO は、資格の定義が広いため、USDA が個人の貢献の重要性を決定することを困難にしていると報告した[207]。資格の該当者を増やすために農場経営の管理責任の配分が行われていることも指摘した。この報告書では議会が農業管理への重要な貢献に関する定義を見直すように勧告している。

2014 年農業法は、家族経営以外の農業事業体における農業管理への重要な貢献の定義を見直した。資格に該当する重要な農業管理の業務をリスト化し、農業管理に充てられる時間が年間 500 時間あるいは農場経営に従事する時間の 25%と最低基準を明確にした。また、2015 年にはジェネラルパートナーシップあるいはベンチャーといった農業事業体の場合、農業管理あるいは農業管理と農業労働を兼任する人が最大 3 名と制限された。

GAO は議会から 2013 年 9 月の報告のデータを更新することを求められた。このうち、本

[207] GAO(2013), “Farm Programs: Changes Are Needed to Eligibility Requirements for Being Actively Involved in Farming” (GAO-13-781)

報告書は 2015 年を対象に(1)プログラムの農業事業体別支払額、(2)農場プログラムの最大支出先の農業事業体、(3) ジェネラルパートナーシップから申請があった農業管理と農業労働の貢献者数について明らかにしている。

イ 検査の方法

検査方法としては、2015 年の申請者に関する FSA データの解析である。これは利用可能な最新年である。FSA が持っている、農業管理と農業労働に関するデータ、支払額に関するデータも分析対象となっている。

これらのデータの信頼を評価するため、過去のデータ評価を分析し、FSA の職員に対するインタビューなど行っている。

ウ 検査の対象と結果

2015 年の USDA データの分析で、GAO は次の点を明らかにした。

・農場プログラムは 27 億ドルを支払い、法人、ジェネラルパートナーシップ、合弁会社、有限責任会社など 95,417 の農業事業体に対して実施された。
・2015 年の受取上位 50 事業体に対して、USDA は平均 884,495 ドルを支払った。
・ジェネラルパートナーシップにおいて構成員が主張した貢献とは、農業管理と農業労働の双方に対する貢献(74.6%)と農業管理(23.1%)が支配的であり、農業労働は 2.3%であった。

(ｱ) 農業事業体別農場プログラム支払の受取額

2015 年に USDA は、農業に積極的に従事するという制約のもとで 95,417 の農業事業体に対して約 27 億ドルを支払った。以下の図表は農業事業体を類型化し、2015 年に実施した農業事業体別の支払額を示している。ジェネラルパートナーシップが総額でも平均額でも最も高い支払額を受け取っている。22,636 事業体が平均 56,760 ドルを受け取り、その総額は約 13 億ドルとなるが、これは事業体に対する総支払額のほぼ半分である。合弁会社は平均 43,282 ドル、法人が 25,928 ドル、有限責任会社が 15,532 ドルである。

図表 5-12　2015 年の農場プログラムにおける農業事業体別支払額

単位：実数、%、ドル、ドル/事業体

	農業事業体		支払額		
	事業体数	構成比	総額	構成比	事業体平均
ジェネラルパートナーシップ	22,636	23.7	1,284,815,722	46.9	56,760
合弁会社	4,783	5.0	207,016,584	7.6	43,282
法人	30,335	31.8	786,531,333	28.7	25,928
有限責任会社	23,216	24.3	360,585,017	13.2	15,532
その他	14,447	15.1	102,576,853	3.7	7,100
合計	95,417	100.0	2,741,525,508	100.0	28,732

出典：GAO(2018),”Farm Programs: Information on Payments”(GAO-18-384R) ,Table2 より

(ｲ) 最も高額な農場プログラム支払を受けた農業事業体における支払額と貢献別資格者数

農場プログラムは、2015 年に高額な支払を受け取った上位 50 の農業事業体に対して、平均 884,495 ドルの支払を実施した。49 件がジェネラルパートナーシップであり、1 件が合弁会社であった。次の図表は支払上位 50 事業体を抽出し、10 位ごとに分類した結果である。支払額の大きさが主に貢献別の資格者数に基づいていることが分かる。

図表 5-13　2015 年の上位 50 事業体における農場プログラム支払額と貢献別資格者数

単位：ドル/事業体、人/事業体

	平均受取額	平均従事者数	平均資格者数		
			管理貢献のみ	労働貢献のみ	兼任
1-10	1,339,065	13.6	8.0	0.1	2.0
11-20	862,195	7.6	5.3	0.0	1.4
21-30	796,746	8.0	2.0	0.0	4.5
31-40	732,037	6.3	2.1	0.6	2.5
41-50	692,433	6.0	1.9	0.0	3.1
1-50	884,495	8.3	3.9	0.1	2.7

注：ここでの農業事業体はジェネラルパートナーシップと合弁会社である。
出典：GAO(2018),”Farm Programs: Information on Payments”(GAO-18-384R) ,Table 3 より

(ｳ) 従事者規模別のジェネラルパートナーシップにおける受取額と貢献別資格者数

2015 年にジェネラルパートナーシップは農業管理の資格者数に基づいて高い比率の支払額を受け取っている。農業管理のみが 23.1%であり、農業管理と農業労働の組合せが 74.6%となっている。

図表 5-14　2015 年の経営者規模別農場プログラムの支払額と貢献別資格者数

単位：人、件、ドル、%

経営者数	ジェネラルパートナーシップ数	支払額	貢献別資格者数					
			管理のみ		労働のみ		兼任	
			支払額	%	支払額	%	支払額	%
1	486	7,504,982	2,558,034	34.1	125,648	1.7	4,821,299	64.2
2	12,213	501,134,456	67,183,912	13.4	7,059,889	1.4	426,890,655	85.2
3-5	8,287	493,937,208	125,202,189	25.3	14,566,907	2.9	354,168,111	71.7
6-10	1,107	111,769,863	54,614,878	48.9	4,349,072	3.9	52,805,913	47.2
11人以上	150	12,086,225	10,259,152	84.9	170,435	1.4	1,656,637	13.7
合計	22,243	1,126,432,734	259,818,165	23.1	26,271,952	2.3	840,342,616	74.6

注：%とは経営者数別の支払額に占めるそれぞれの貢献別の支払額の構成比を示している
出典：GAO(2018),”Farm Programs: Information on Payments”(GAO-18-384R), Table 4 より

エ　勧告と受検機関のコメント・対応

本報告書では勧告を行っていない。しかし、USDA に対して草稿を送りコメントを求めたが、コメントはなかった。FSA は技術的コメントを提出したため、適宜これを組み込んで報告書を作成した。

（追記事項）

本検査報告（事例 1 及び 2）については、現地調査でインタビューを実施しており、主な内容は以下のとおり。

・(調査対象を 50 事業体に限定した理由は)議会が懸念していたことは、大きな農場の経営についてのみであったこと、人員・時間的な制約から小規模農場を検査する余裕がなかったことが挙げられる。50 の農場で母集団のかなりの部分を捉えることができるようになった。

・(方法論として、GAO が直接支払い対象となる組織にインタビューすることもできたのではないか、との質問について)そのやり方もあり得るが、このケースでは、時間・人員の両面での制約があった。時間に関しては、議会は次期農業法法案の審議のために情報をすぐに求めたことが挙げられる。GAO の情報提供によって、議会からの要請は満たされた。

・(農業事業体別支払額の平均は、2012 年（事例 1）と 2015 年（事例 2）を比較すると、$14,363 が$28,732 に増加しているが、何故厳格化しているのに増加しているのか、との質問について) 3 つの理由がある。①作物価格が下落し、補助金が増加したこと、②2014 年農業法において新しいプログラムが始まったばかりであること、③厳格化の効果はまだ始まっていない段階であったこと、である。それによって以前よりも支払額が増加している。しかし、時間の経過とともに、厳格化の効果が現れ、受給額は下がっていくものと思われる。ただし、作物の価格は不確定要素ではある。

（3）事例 3（GAO 検査報告リスト表 No.17）【2017 年】

GAO-17-501 Crop Insurance: Opportunities Exist to Improve Program Delivery and Reduce Costs 作物保険：プログラムの実施を改善し、コストを削減する機会が存在する

ア　検査の背景・目的

(ｱ) 作物保険プログラムの概要

農業者が農業に伴うリスクを管理することを支援する作物保険には連邦政府の補助があり、農業のセーフティネットとして最も重要なプログラムの 1 つとなっている。作物保険によって農業者は自然災害の被害や価格下落による損失を補償される。USDA のリスク管理局(RMA)はこれを所管し、民間保険会社と提携して提供している。民間保険会社は販売とサービスを担うとともに、RMA と損失リスクや保険の利益を分け合っている。RMA は保険会社と交渉し、標準再保険契約(SRA: standard reinsurance agreement)を結ぶことでプログラムを運営している。最新の契約としては 2010 年に結ばれた 2011SRA があり、これ以前は 2005SRA があった。

保険会社は保険に加入した農業者の損失を引き受けるリスクを負っており、連邦政府は保険会社に対する再保険を担っている。保険会社と USDA のリスク分担の条件を設定しているのが SRA である。さらに、2005SRA では割当分担条項(quota share provision)を導入し、これによって保険会社は損益の一定割合を USDA に譲渡することができる。2005SRA で割当分担は 5%であった。

作物保険プログラムにおける政府の主なコストは以下のとおりである。

○保険料補助金(Premium subsidies)

政府が農業者に給付するものである。2017 年 1 月時点で議会予算局（Congressional Budget Office :CBO）は 2017 年から 2026 年の保険料補助金が年平均 62 億ドルになると推計している。

○管理運営補助金(administrative and operating (A&O) subsidies)

作物保険契約を販売し、サービスを実施する保険会社の経費の一部を負担するために支払われる補助金である。2017 年 1 月時点で CBO は 2017 年から 2026 年の管理運営補助金が年平均 14 億ドルになると推計している。

○企業引受損益(Companies' underwriting gains/losses)

政府は、SRA の損益分担条項(gain/loss sharing provisions)に従い、保険会社に引受損益分を支払う。これは保険会社が受け取る保険料から損益分担条項と割当分担条項に従って農業者に支払われる補償金を控除した額である。2017 年 1 月時点で CBO は 2017 年から 2026 年の企業引受損益が年平均 13 億ドルになると推計している。

○超過損失(Excess losses)

超過損失とは農業者に対する補償金から保険料を控除した額である。2017 年 1 月時点

で CBO は 2017 年から 2026 年の超過損失が年平均 10 億ドルになると推計している。作物保険プログラムの概要を整理すると、以下の図表のとおりとなる。

図表 5-15　作物保険プログラムの概要

出典：GAO(2017), “Crop Insurance: Opportunities Exist to Improve Program Delivery and Reduce Costs”(GAO-17-501), Figure 1 より

(ｲ) 検査の目的

GAO では 2009 年に A&O 補助金のコストを扱っている。主要作物価格と作物保険の保険料が上昇していた 2006 年から 2008 年には、A&O 補助金も年間 9.6 億ドルから 20 億ドルに増加している。A&O 補助金がプログラムを供給するコストとして十分であっても過剰にならないように USDA が A&O 補助金の新たな算出方法を導入し、保険会社の実際の支出に近づけるように GAO は勧告した。また、実際の支出に近づけたら、次に地域間の乖離を把握した上で、RMA は A&O 補助金の年度間の変動を最小化すべきであるとも勧告した。RMA はこれに同意し、2011 年には上限額を設けて A&O 補助金を減額する 2011SRA を導入した。A&O 補助金は依然保険料の一定割合(18.5%)であり、保険料が作物の市場価格によって変動

するため、作物の市場価格の変動に影響される。しかし、A&O 補助金が定められた上限額を超えると、減額されるため、総額は上限額に一致する。

SRA は、主に保険料と農業者への支払に関して保険会社と政府のリスク分担を設定している。これによって、毎年保険会社と政府で引き受ける損益の配分を決定している。2009 年の USDA 委託調査は、作物保険プログラムに参加している企業の年間収益率を算出している。1989 年から 2008 年までのプログラム参加保険会社の実質収益率は平均 17.1%であるのに対し、この期間の合理的な収益率は平均で 12.8%であったことを同研究は明らかにしている。2011SRA が設定した保険会社の保険料に対する目標収益率は 14.5%であった。

連邦の予算圧力が高まる中、作物保険プログラムのコストは精査されている。連邦財政の未来に関する 2017 年 1 月報告書で、GAO は政策変更がなければ連邦財政は持続可能ではなく、政策立案者は政策変更を考慮する必要があると述べている。作物保険の節約は赤字の削減に充てるか、他の政策に充てるべきである。

2015 年 11 月には 2015 年超党派予算法(Bipartisan Budget Act of 2015)が作物保険の目標収益率を 8.9%とした。CBO は 10 年間に 30 億ドル節約できると推計したが、2015 年 12 月にこの規定は廃止された。

こうした過程を経て、議会は作物保険プログラムの提供コストに関連する諸課題について評価することを GAO に対して求めてきた。このため、本検査報告書は(1)2011SRA で導入した補助金上限の設定による A&O 補助金配分の変化、(2)作物保険プログラムの目標収益率が市場の状況を反映している程度、(3)連邦政府がプログラムの提供コストを削減する方法について検査を実施した。

イ 検査の方法

(1)2011SRA で導入した補助金上限の設定による A&O 補助金配分の変化、(2)作物保険プログラムの目標収益率が市場の状況を反映している程度、(3)連邦政府がプログラムの提供コストを削減する方法の 3 つの項目について検査を行っている。これらを実施するに当たり、GAO では 2011SRA の草稿と原文、2011SRA を実施する当たり作成された RMA の作成書類、保険会社の作成書類、2008 年食料保全エネルギー法、2014 年農業法、2000 年農業リスク保護法の規定、GAO の既存の検査報告、連邦政府内部統制標準を収集して、評価を実施した。また、RMA 職員に対するヒアリングを実施し、2011SRA の導入と実施について議論した。

これらに加え、個々の項目については以下の方法で検証を行っている。

(ｱ) A&O 補助金配分の変化

分析に当たっては 2010 年から 2015 年の RMA が保有する、州別、カウンティ別、作物別の作物保険データを使用した。これは 2011SRA の影響を評価する最新データである。GAO では、2011 年から 2015 年までのトレンドを把握するため、州別、カウンティ別、作物別に保険ごとの A&O 補助金の変化を分析した。保険ごとに把握したのは、2011SRA 導入の際、これをベンチマークとして使用していたからである。RMA の A&O 補助金は調整が行われていなかったため、これらを調整した上で、全国、州別に A&O 補助金を比較、分析を実施

した。

(ｲ) 目標収益率に対する市場環境の反映状況

本報告書では目標収益率を扱っているUSDAの2009年に実施した委託調査の評価も含まれている。この調査は、プログラムに参加した保険会社の収益率を1989年から2008年の20年間にわたって算出している。GAOでは合理的な収益率を推計する際にこの調査が使用した要素を特定し、さらに、”Value Line Investment Survey”などの金融情報から使用されたデータも特定した。これらを参考にGAOではUSDAの調査にはない2009年から2015年にまで合理的な収益率を拡張している。加えて、1996年から2015年までの20年間について保険会社の割り当てられた保険料に対する収益率をRMAデータから抽出した。

(ｳ) 連邦政府の提供コストの削減方法

1996年から2015年の20年間について保険会社が受け取る保険料と保険料の総額に基づくリスク分担と保険会社が引き受ける利益に関するRMAデータを整理、分析を行った。さらに、GAOでは、2011SRAの草稿に対する保険会社の反応を含む、保険会社の作成書類と、2005SRA、2011SRAにおけるリスク分担の評価も実施した。プログラムに対するRMAの監督についてRMAの作成書類やUSDAの監察総監レポート、2005年や2012年のGAOの検査報告などを参照した。

ウ 検査の対象と結果

(ｱ) 2011SRAによるA&O補助金の上限規制は額全体を安定させる一方で、作物や地域における補助金の変動を拡大した

1. 連邦におけるA&O補助金の上限規制

2011SRAの交渉の際、連邦全体の年間のA&O補助金に上限を適用するようにRMAは計算方法を調整した。この上限は、全体的な補助金を安定化することには成功したが計算方法の変更による作物価格の変化が認められているので、州やカウンティ、作物に配分される個々の補助金額が不安定化している。例えば、カリフォルニア州の主要な保険対象作物であるアーモンドとブドウに対する補助金が減少した2010年から2011年には、同州における保険契約1件当たりのA&O補助金は32%も減少した。カリフォルニア州のアーモンド、ブドウ、他の作物に対する補助金が増加した2013年から2014年にはA&O補助金の平均は66%も増加している。

図表 5-16は2000年から2015年までの保険契約1件当たりのA&O補助金の推移を示しているが、2000年の418ドルが2006年には834ドルに増加している。トウモロコシや大豆、小麦などの主要作物の価格が上昇した結果、補助金は急速に増加し、2008年には1,756ドルに達している。トウモロコシ価格の低下とともにA&O補助金も2010年までに1,200ドルまで引き下げられた。2011年にトウモロコシ、大豆、小麦の価格は再び上昇したが、2011SRAの補助金上限規制のおかげで1,178ドルにとどまり、2011年から2015年まで1,139

ドルから 1,189 ドルを維持している。

図表 5-16　保険契約 1 件当たりの A&O 補助金の推移（単位：ドル）

出典 : GAO（2017）”Crop Insurance: Opportunities Exist to Improve Program Delivery and Reduce Costs”, Figure.3

2.　作物に対する A&O 補助金の多くは不安定

RMA データの分析から多くの作物に対する保険契約 1 件当たりの A&O 補助金は 2010 年から 2015 年にかけ変動してきたことが分かった。作物価格の変化と A&O 補助金の調整ファクターが変動の範囲に影響を与えてきた。3 つの主要作物であるトウモロコシ、大豆、小麦に対するこの間の影響はそれほど大きなものではないが、他の多くの作物に影響が出ている。図表 5-17 はトウモロコシ、大豆、小麦における変動をパーセントで表示しており、図表 5-18 はアーモンド、リンゴ、ブドウの変化を表したものである。

トウモロコシでは 2015 年に 7%増加し、大豆では 2013 年に 6%の減少、小麦では 2014 年に 11%の減少が生じており、これらがそれぞれの作物における最大の変化となっている。これに対して、アーモンド、リンゴ、ブドウ、その他の作物では変化が大きい。アーモンドの変化は 2013 年以外 29%を超え、2014 年には最大の 75%の増加が生じている。

図表 5-17　トウモロコシ・大豆・小麦における A&O 補助金の変化

出典 : GAO (2017) "Crop Insurance: Opportunities Exist to Improve Program Delivery and Reduce Costs", Figure.4

図表 5-18　アーモンド・リンゴ・ブドウにおける A&O 補助金の変化

出典 : GAO (2017) "Crop Insurance: Opportunities Exist to Improve Program Delivery and Reduce Costs", Figure.5

現在の計算方法を使用すると、トウモロコシや大豆、小麦に対する A&O 補助金の変動は大きくないが、他の作物、州やカウンティに対する補助金は大きく変動する。2 ケタの減少の後で 2 ケタの増加が発生するケースもある。RMA の意図は A&O 補助金を安定させることである。A&O 補助金の安定性が失われると、大きな変動を経験した州やカウンティにお

ける作物保険の提供の持続可能性が損なわれる可能性がある。作物保険の業界団体の内部資料によると、補助金の減少は農業者に対するサービスに影響するとしており、補助金の変動は保険代理店の経営を難しくするかもしれない。SRA の交渉の際に A&O 補助金の計算方法を検討することで、RMA は作物や州、カウンティにおいて保険会社が受け取る A&O 補助金について年度間の変動を減らすことができるかもしれない。

(ｲ) 作物保険における目標収益率は市場環境を反映していない

保険会社が期待している作物保険の目標収益率は市場環境を反映していない。RMA が SRA の再交渉で使用した 2009 年の USDA の委託調査では、利子率などの経済条件に基づいて 1989 年から 2008 年までの保険会社の合理的な収益率を推計している。2008 年以降利子率は低下しており、GAO ではこうした情報を利用して 2009 年から 2015 年までの合理的収益率を委託調査にのっとって更新した。この結果によれば、市場環境を反映した収益率は低下していることが明らかになった。

2009 年委託調査に基づいて GAO が更新した結果の概要と 1996 年から 2015 年までの 20 年間の保険会社の実際の収益率に関する RMA データを整理したものが図表 5-19 である。USDA の委託調査では資本資産価格モデルと割引キャッシュフローモデルを利用し、これを平均することで合理的収益率を求めている。2009 年から 2015 年について GAO が算出した結果は、資本資産価格モデルが 9.7%、割引キャッシュフローモデルが 9.6%となった。これより合理的収益率は 9.6%となった。合理的収益率は 2009 年から 2015 年まで低下傾向にあり、2015 年は 8.8%になっている。低金利が合理的収益率の低下に寄与してきた。

図表 5-19　GAO が算出した合理的な収益率と実際の収益率

単位：%

年	資本資産価格モデルによる収益率	割引キャッシュフローモデルによる収益率	合理的収益率	保険料率に基づく実際の収益率
1996-2020（20 年平均）	11.4	10.7	11.0	18.0
2009-2015（7 年平均）	9.7	9.6	9.6	16.0
2015（単年）	9.0	8.6	8.8	24.8

出典：GAO（2017）”Crop Insurance: Opportunities Exist to Improve Program Delivery and Reduce Costs”, Table.1

業界団体の内部資料によると、2011SRA に基づく作物保険の収益率は企業の想定を下回っている。2011 年から 2014 年の 4 年間の収益率の平均は目標の 14.5%を下回り、2012 年には大干ばつによって損失が発生した。だが、収益率を評価するのに 4 年間では短すぎる。2009 年の委託調査は作物保険プログラムが大災害の問題を抱えていることに言及している。大災害に対応している保険を扱う保険会社は、災害のない年に大きな利益を、災害の年には大きな損失を被ると考えており、短い検査対象期間の収益率は必ずしも長期の収益率を示しているわけではない。

1996 年から 2015 年の作物保険における実際の収益率を示したものが以下の図表である。

年度間の差は大きく、20 年間の平均は 18.0%である。2011SRA が有効な 2011 年から 2015 年の平均は 9.4%であった。この 5 年間が目標収益率を下回った理由は、大干ばつのため 2012 年が-15.3%に落ち込んだからである。2011SRA の目標収益率は 14.5%であるが、2017 年 3 月時点で RMA は 2016 年の収益率が 35%程度に上昇すると想定している。仮に 35%になれば、2011SRA の下での 6 年間の収益率は 13.7%に上昇する。

図表 5-20　作物保険における保険会社の収益率

年	収益率（%）
1996	21.5
1997	27.9
1998	17.5
1999	14.8
2000	14.3
2001	14.6
2002	−2.1
2003	14.9
2004	22.0
2005	31.6
2006	23.5
2007	32.1
2008	14.4
2009	33.6
2010	31.6
2011	17.4
2012	−15.3
2013	7.0
2014	13.2
2015	24.8

出典：GAO（2017）”Crop Insurance: Opportunities Exist to Improve Program Delivery and Reduce Costs”, Table.2

(ｳ) 連邦政府がプログラムの提供コストを削減する２つの方法

今回の検査結果から連邦政府が作物保険プログラムの提供コストを削減する 2 つの方法を特定した。１つ目は目標収益率を引き下げる方法２つ目は保険会社が保有する保険料の割合を引き下げる方法である。

1.　目標収益率を引き下げる方法

本検査で作物保険プログラムの目標収益率が市場環境を反映していないことが明らかになったが、これを反映することでかなりの費用が節約できる。今回 1996 年から 2015 年の合理的収益率が 11.0%であることが分かった。現在の目標収益率は 14.5%であるが、3.5%引き下げて 11.0%にすると、2015 年の保険会社の保険料 74.2 億ドルに対して保険会社の利益を 2.59 億ドル引き下げることができる。仮に 2009 年から 2015 年の合理的収益率の 9.6%とするなら、同様にして保険会社の利益を 3.64 億ドル削減できる。

しかし、目標収益率を引き下げる節約は、議会が 2014 年農業法の規定を廃止しなければ

実施できない。同法は作物保険プログラムにおいて保険会社の将来利益に関して財政中立を求めている。加えて、節約を実現した場合、これらは保険会社の利益あるいは A&O 補助金に充てなければならない。これらの規定を修正する必要がある。

2. 保険会社に配分される保険料の割合を引き下げる方法

保険会社に配分される保険料が減少すると、目標収益率が不変でも、保険料の減額に従って利益も減少する。1980 年の作物保険法によって官民パートナーシップ（Public-private Partnership: PPP）が採用されてから、保険料の政府と保険会社の配分割合は議論の対象であった。

保険会社の配分を 5%ポイント削減すると、政府が担う保険部分が拡大し、ここでの利益が増加するため、全体の費用を削減できることから年間数千万ドルが節約できる。例えば、2009 年には SRA の割当分担条項で保険会社の保有分を 5%ポイント削減して年間 1.21 億ドルの節約を実現している。保険会社の保有保険料の割合を調整することで、同様の節約ができる可能性がある。

エ 勧告及び受検機関からのコメント

作物保険プログラムの提供コストを削減するためには、議会が保険会社の引受利益を減額していない SRA に関する 2014 年農業法における要件を撤回すること、保険会社との新たな交渉に際して RMA が(1)市場の状況を反映するため、保険会社の目標収益率を調整すること、(2)保険会社が持つ保険料の割合を評価し、もし保障されているのであれば、これを調整することを指示する検討をすべきである。

A&O 補助金の年度間変動を減らすため、農務省長官は作物価格などが変化することで変動する保険料への影響を減らす方法によって A&O 補助金の算出方法を見直すことを RMA 局長に指示することを検討すべきである。

（追記事項）

本検査報告については、現地調査でインタビューを実施しており、主な内容は以下のとおり。

・作物保険についての合理的な収益率を見るためには、専門家に支援をしてもらい、キャッシュフローモデル等を利用した。

・(どのような専門家が関与しているのか、との質問に対して)GAO 内部の専門家としてエコノミスト、統計学者、弁護士等がおり、レビューの際に支援してもらっている。こうした専門家がモデルについての分析を行った。

（4）事例 4（GAO 検査報告リスト表 No.21）【2018 年】

GAO-18-174 Food Safety and Nutrition: FDA Can Build on Existing Efforts to Measure Progress and Implement Key Activities 食品安全性と栄養摂取 : FDA は進捗状況を評価し、主要な活動を実行するために既存の取り組みを強化できる

ア　検査の背景・目的

(ｱ) 検査の目的

保健福祉省の食品医薬品局(Food and Drug Administration: FDA)は食料供給の 80%に対する安全性と優れた栄養摂取の促進を監督している。食品安全性の連邦政府による監督は 2007 年以降 GAO のハイリスクリストに掲載されている。FDA によると、食品安全強化法(Food Safety Modernization Act: FSMA)は、FDA が食中毒の対策から食品汚染の防止に対応を移すことで食品安全性を強化することを目的としていると説明している。GAO は FDA の食品安全性に関して、その活動やリソースを評価することを要請された。本報告書は(1)2011 年の FSMA 制定以降、FDA の食品安全性に係る主要な活動内容と、FDA がいかにその優先順位を決定しているか、(2)FDA が 2011 年から 2017 年の活動に対して充てようとしているリソース、(3)2011 年から 2017 年までの活動に対する目標と目標に対する評価、(4)FDA が計画している食品安全性の活動とスケジュールについて検査を実施した。

(ｲ) FDA における食品安全・栄養摂取行政

1)FDA の組織

FDA は(1)食品や動物飼料、化粧品、放射線を発生する製品の安全性を保証すること、(2)人と動物に対する薬品や、生物製剤、医療機器に関して、その安全性、有効性、製品保証を確保すること、(3)たばこ製品の規制を行うことによって公衆衛生を保護、促進させる責任がある。食品及び動物用医薬品部(Office of Foods and Veterinary Medicine)は、食品安全と栄養摂取に関する FVM(Foods and Veterinary Medicine)プログラムを所管しており、その使命は食中毒の防止と栄養摂取による健康の増進にある。FVM プログラムには食品プログラムと獣医薬・飼料プログラムの 2 つの柱があり、食品安全・応用栄養センター(Center for Food Safety and Applied Nutrition)と動物用医薬品センター(Center for Veterinary Medicine)がそれぞれ管理している。加えて、規制業務室(Office of Regulatory Affairs)は食品安全と栄養摂取に関する規制を扱い、国立毒性研究センター(National Center for Toxicological Research)は、食品を含む規制対象品の安全性を評価する FDA の機能を改善するための研究を実施している。

図表 5-21　食品安全・栄養摂取に係る FDA の組織

資料：FDA 資料より GAO 作成
出典：GAO(2018), “Food Safety and Nutrition: FDA Can Build on Existing Efforts to Measure Progress and Implement Key Activities”(GAO-18-174), Figure 1 より

2)主な食品関連の法律
FDA は食品や栄養摂取に関連した以下の法律を所管している。

○連邦食品・医薬品・化粧品法(Federal Food, Drug, and Cosmetic Act: FFDCA)
　この法律と施行規則によって FDA はアメリカで流通している食品のほとんどの安全性について監督権を持っている。とりわけ、FDA には食品が安全でない場合、市場からの撤去を命令する権限が与えられている。FDA にはこうした食品の販売に対しても強制力が与えられている。

○食品安全強化法(FSMA)
　この法律は FFDCA を改正して、5 つの領域において FDA の食品安全に関する権限と責任を拡大している。5 つの領域とは、(1)食品加工施設や農場に対し、予防重視の基準の導入を義務付けること、(2)国内外の施設に対し、リスクに基づく検査義務を確立すること、(3)輸入品の監視改善プログラムを実施すること、(4)強制的なリコールや食品施設の登録の一時停止など、FDA に執行ツールを付与すること、(5)必要な場合に州、地方、部族などが持つ食品安全に関する監督権を FDA が統合する措置を命じることである。

○1990 年全国食生活調査・関連研究に関する法律(National Nutrition Monitoring and Related Research Act of 1990)
　保健福祉省と農務省は、この法律によって、栄養と食事に関する情報と指針を含むアメリカ人の食事に対する指針と題する報告書を、国民に対して少なくとも 5 年ごとに提供

する義務を負っている。2015 年 12 月が最新となっているこれらの指針は連邦政府の栄養政策の基本をなしている。これらの指針は最新の科学や医学の知識を反映するように法律で規定されている。

○1990 年栄養表示・教育法(Nutrition Labeling and Education Act of 1990)
この法律はほとんどの食品と栄養補助食品に対して栄養表示を義務付けている。但し、レストランで販売されている食品の表示は対象となっていない。

○患者保護・医療費負担適正化法(Patient Protection and Affordable Care Act)
2010 年のこの法律は多くの点で FFDCA を修正しており、レストランや食品販売施設の標準メニューにカロリーや栄養情報を表示することを義務付けている。

3)連邦規則と指針の導入プロセス

FDA には規則を整備、発効する権限と責任が与えられている。規則は法的拘束力があり、公共政策を実施するために使用する主要な手段となっている。行政手続法(Administrative Procedure Act)には規則を整備するための導入過程が確立されている。同法では規則案を連邦官報で公告し、一般から意見を聴取したのち、最終的な規則を公表することになっている。規則の整備は大統領令 12866 により重要なものとそうでないものに分類されるが、その多くは重要なものではないと分類されている。

指針には法的拘束力がなく、法令や規則を明確にし、解釈するために使用される。政府機関では多くの規則を導入、公表しているが、政府横断の指針を除けば、重要に分類されることはほとんどない。行政管理予算局(OMB)資料には、重要な指針を使用した政策や手続きに関する説明があるが、ほとんどの指針はこれに該当しない。FDA の規則(Good Guidance Practices regulations)では指針をレベル 1 とレベル 2 に分け、レベル 1 に対しては公表して一般から意見を求め、実施する前に最終案を Web で公表することを明定している。レベル 2 の指針に対しては一般からの意見聴取は不要である。本報告書における指針としては主にレベル 1 を対象にしている。

イ　検査の方法

本報告書では、2011 年から 2018 年を対象に FDA の文書とデータ分析を実施している。加えて、FDA 職員に対するヒアリング調査も行っている。

ウ　検査の対象と結果

(ｱ) FDA は法令や戦略目標に基づいて優先順位を決定し、食品安全、栄養摂取に関する多くの主要な活動を行ってきた

2011 年 1 月に FSMA が制定されて以降、FDA は食品安全及び栄養摂取に関連した多くの活動を実施し、法令と戦略目標に基づいてこれらの活動の優先順位を決定してきた。具体的

には、主に食品安全を中心に規則や指針を発行し、他には検査など、食品安全と栄養摂取に関する活動を実施してきた。FDA は FSMA などの法律とその戦略目標に基づき、これらの活動の優先順位を決定してきたが、この機関がこれらの決定を文書化していないため、現在の規則と指針に関して FDA がいかなる決定を行ってきたかは不明である。

1)FDA は食品安全に焦点を当てた規則と指針を公表し、これ以外にも食品安全、栄養摂取に関連した活動を行った

2011 年 1 月から 2017 年 9 月までに FDA は 33 件の提案あるいは最終の規則と、111 件の起草あるいは最終の指針の文書を公表した。FDA が公表した 33 件の規則のうち、21 件は食品安全に関わり、7 件は栄養摂取に関係し、5 件は双方に関連している。30 件は最終の規則であり、3 件は提案段階のものである。33 件の規則には FSMA に基づく 7 つの基本規則が含まれている。111 件の指針に関する文書も同じ期間に FDA が公表したもので、82 件が食品安全に関するもので、12 件が栄養摂取、17 件が双方に関するものである。80 件は最終段階の文書で、31 件は起草段階の文書である。

FDA の食品安全、栄養摂取に関する 2012 年度から 2018 年度の活動としてはコンプライアンス検査の実施、リスク評価手法の開発、食中毒への対応、食品安全と栄養摂取に関する支援と教育の提供などがある。FSMA は 2011 年 1 月に法制化され、予防を中心とした、リスクベースの食品安全基準を高い割合で順守するという目標を達成するために、新たな執行権限を FDA に与えた。この法律の成立以降、FDA は、施設の安全性に対するリスクや、コンプライアンス履歴、最後の検査からの年数に基づくハイリスクとそうでない施設のリスクベースの検査の実施を担ってきた。また、同機関は食中毒の予防に最も効果がある方法を明らかにするため、FDA-iRISK や Virtual Deli Risk-Tool といったリスク評価手法を開発している。FDA が対応した食中毒にはサイクロスポラ、A 型肝炎、リステリア菌、サルモネラ菌によるものがある。支援及び教育活動に関して、FDA は食品安全の知識、行動について学ぶため消費者調査を実施している。

2)FDA は法令や戦略目標に基づき優先順位を決めているが、規則や指針がいかに決定されたかは必ずしも明快ではない

食品安全と栄養摂取に関する優先事項を示す規則や指針を FDA がいかに決定しているかは、文書作成が一貫していないため必ずしも明確ではない。職員によると、2011 年 1 月以降、規則や指針の FDA の決定は、個々の専門家がいる各部において、複数の要素を考察する審査過程を通じて行われているとした。その後、これらの決定は FDA の政策部(Office of Policy)、適宜最高顧問事務所(Office of Chief Counsel)で審査される。審査過程で考察する要素としては、(1)法律の要件と権限、(2)FDA が要件の策定と助言の提供のどちらを意図するか、(3)公衆衛生と情報交換の緊急性、(4)FDA のリソースである。特に法律が規則や指針の発行を規定していない場合、政策による法的制約を加える際に規則を整備し、業界あるいは利害関係者に助言を提供する際に指針を整備してきたと職員は述べている。FDA にとっては、指針より規則の方が整備の負担が大きいとしている。

しかしながら、優先事項に対して規則や指針で対処する際、FDA は、代替案を検討したかも含め、意思決定を統一した文書に記載していないため、必ずしも明確ではない。FVM

プログラムでは、職員がコンセプトペーパー(concept papers)や指針作成シート(guidance initiation sheets)といった資料を作成し、幹部に説明している。これらは規則や指針を作成する際に FDA が導入したものであるが、動物用医薬品センターと食品安全・応用栄養センターで書式が統一されているわけではない。また、FDA は規則や指針の作成でこれらの使用を義務付けているわけでもない。

内部統制に関する連邦基準の下で、政府管理者は目的を達成しつつ、リスクに対応する仕組みを設計しなければならない。この良い事例として、作成文書をすぐに検査できるように管理しながら、内部統制や取引、他の重要なイベントを文書で明確化する方法が示されている。FVM プログラムにおいて、優先事項に対する規則や指針による対処を決定することは FDA にとって重要なイベントである。FDA は、食品安全と栄養摂取に関する規則や指針を発行する際、意思決定を統一した文書で作成しない限り、意思決定プロセスの一貫性と透明性を確保することはできない。

(イ) FDA は 2011 年以降毎年食品安全と栄養摂取に関する活動目標を設定してきたが、進捗を十分に評価できない

2011 年度以降、FDA は食品安全と栄養摂取に関する活動目標を設定しているが、目標に対する進捗を評価するフレームを十分に整備していない。具体的には、FVM プログラムには 8 つの戦略目標があるが、業績指標が整備されているのはその一部で、FDA は食品安全と栄養摂取に関する進捗を完全には評価できない。このため、プログラムでは戦略目標と特定期間の業績結果の 2 つを報告している。

1)FDA は全ての活動に目標を設定しており、2012 年以降 FVM プログラムでも食品安全と栄養摂取に関する活動に関して具体的な目標を設定している

2011 年度以降、FDA は食品安全と栄養摂取に関する活動を含め、全ての活動に戦略目標を設定している。その一部については独自の戦略目標を定めている。例えば、FVM プログラムでは 2012 年に食品安全と栄養摂取に関するより具体的な目標を設定し、2016-2025 年の戦略計画ではこれを修正している。この計画の中で FVM プログラムは、食品安全と栄養摂取に関する活動に、(1)予測可能な危険からアメリカの消費者と動物を保護し、(2)健康的で安全な食品選択を促進する環境を育成するという 2 つの目標を定めた。FVM プログラムはこれらの目標ごとに達成する公衆衛生上の成果(outcome)を特定している。また、各目標に対して幾つかの戦略目的(strategic objectives)を設定した。FVM プログラムの戦略計画のフレーム(目標、成果、目的)を以下の図表に示した。FVM プログラムは FSMA が成立した 2011 年時点では戦略計画を作成していなかった。FDA はその際 FSMA を実施する準備をしていると述べた。FVM プログラムの担当者は、プログラムの 2016-2025 戦略計画は戦略目標、意図される成果、目的を設定し、食品安全と栄養摂取を含むコア機能全体でプログラムの作業を順調に実施していると述べている。

図表 5-22　2016-2025 年度の戦略計画における FVM プログラムのフレーム

	食品安全	栄養摂取
目標	予測可能な危険からアメリカの消費者と動物を保護する。	健康的で安全な食品に対する選択肢を増やす環境を育成する。
成果	FDA の規制対象である食品や動物用食品の回避可能な汚染による疾病や死亡事故を削減する。	栄養摂取に関連した慢性疾患のリスク要因や発生を削減する。
目的	地球規模の農場から食卓までの連続体に関して、科学に裏付けられた禁止制御基準を高い精度で順守し、これを確立する。 食中毒の発生、他の食品や動物用食品の安全に係る事件に関して予防、発見、対応を改善する。 食品安全リスクを最小化する予防的役割を果たすために消費者の能力を高める。 食品、動物用食品の添加物や補助食品の安全性を高めていく。 FDA の政府や業界に対する食品安全プログラムの有効性や効率性を改善するため、国際機関や連邦機関、州や地方、先住民組織などとの現在の連携を更に強化する。	栄養摂取に関する正確で役立つ情報や教育を提供、支援することで国民の食事ガイドラインや他の根拠に基づく勧告と整合した、より健康的な食品を消費者が摂取できるようになる。 新たな栄養科学とともに国民の健康志向に関連して市場における食品組成の変更を監視し、評価していく。 より健康的な食品供給を促進するため、新たな食品や成分の見直し（reformulation）を奨励、促進していく。

資料：FDA 資料より GAO 作成
出典：GAO(2018), “Food Safety and Nutrition: FDA Can Build on Existing Efforts to Measure Progress and Implement Key Activities”(GAO-18-174), Table 3 より

2)FDA は食品安全と栄養摂取に関する目標に対して業績指標を整備しているが、目標に対する進捗については十分に評価することができない

FDA は食品安全と栄養摂取に関する目標に対して業績指標を整備しているが、全ての目標に対して整備しているわけではない。具体的には、FVM プログラムは 2 つの目標に対して 8 つの目的を設定しているが、このうち 5 つに対して業績指標を整備した。例えば、科学に基づく予防管理基準を導入し、高い割合で順守するという食品安全の目的に対しては業績指標を設定した。また、食品、飼料の添加物、栄養補助食品の安全性を高めるという食品安全の目的に対しても業績指標は整備されている。

FVM プログラムでは戦略目標に対する進捗を評価するため業績指標に関するデータを収集している。整備された業績指標に関して、プログラムはその目標と、特定期間の測定結果を報告している。数値目標を定め、これに関するデータを収集することで、FVM プログラムは、戦略目標に対する進捗を評価している。

2018 年 1 月現在、8 つの食品安全と栄養摂取に関する目的のうち 3 つには業績指標を導入していないため、FVM プログラムでは食品安全と栄養摂取に関する目標に対する進捗を完全に評価することはできない。これらの目的の 1 つに、消費者の役割に関連する食品安全に関する目的があるが、これに対して FDA は指標を開発しているが、期間を設定した数値目標を置いていない。OMB の定義では、期間を設定した数値目標がある指標を業績指標と

している。従って、指標だけでは業績指標とは言えない。FVM プログラムには栄養摂取に関する目的が 3 つ設定されているが、このうち 2 つは数値目標と期限を備えた指標が整備されていない。

業績管理の実施に当たり、連邦プログラムは使命と目標を達成するために業績情報を整備することになっている。前述のように FVM プログラムの目標は戦略目的で構成されている。戦略目的はプログラムが目標を達成したかを評価するための分析の単位であり、それぞれの目的は期限を伴う数値目標を持った業績指標を通じて、評価を追跡できる必要がある。従って、FVM プログラムの食品安全と栄養摂取に関する目的の 8 つ全てにおいて数値目標と期限が備わった業績指標を FDA が整備するまで、FDA は目標達成に向けた進捗を十分かつ正確に評価することはできない。

(ｳ) FDA は 2018 年の FSMA の執行に焦点を当てた食品安全と栄養摂取に関する活動を計画したが長期のスケジュールは明確ではない

FDA 職員によると、長期的には FDA は FVM プログラムの戦略 10 年計画(10-year strategic plan)で特定している食品安全、栄養摂取に関する戦略を追求していくとしている。戦略計画では FSMA の実施に高い優先順位をつけている。これには長期にわたって注目し、関与していく必要があり、特に食品安全業務を近代化していく計画に焦点を当てている。この業務は以下の点を含んでいる。

- 病気や流行が発生した後で違反を見つけて対応するより、予防管理基準を順守することに重点を置くこと
- 新たな予防管理基準を実施するに当たって FDA の技術的専門知識と FDA と業界をサポートする能力を向上すること
- 連邦、州、地方政府、地域における連携を促進することと、全国的に効率的で、高品質な一貫した監視を行う訓練と能力に投資すること
- 外国のパートナーとの関係を拡大することと、輸入食品の安全性に責任を持つ輸入業者の監視を強化すること

FSMA を超えて、FVM プログラムの戦略計画では、栄養と化学物質の安全性の分野における公衆衛生の目標と目的に重点を置くこと、利用可能なリソースを最大限に活用するとともに労働力への投資を継続するため、組織の卓越性が戦略的な優先事項となっていることを明確にしている。

栄養摂取に関する目的は、アメリカ人に対する食事の指針とこれ以外の実証的な推奨事項と一致した健康的な食事を、消費者が選択できるように正確で役に立つ栄養情報と教育を提供し、支援することである。これを実現するため、FVM プログラムは 4 つの戦略を置いている。(1)栄養と補助的事実の表示を改めることによって、また栄養表示をレストランのメニューや他の小売り施設、自動販売機に拡大することによって、消費者に提供される栄養情報の利用可能性や正確性を改善する。(2)食事指導の説明や、医学的食物疾患の表示、栄養関連の表示の根拠となる科学について、これを高度化するための協力を促進する。(3)消

費者がどのように表示や栄養情報に気づき、理解し、行動するかについての理解を深める。これには栄養成分表示、栄養製品表示、正面の栄養表示、食事に関する推奨事項が含まれる。(4)業界、消費者、公衆衛生グループなどの利害関係者との連携を促進し、特定のニーズを持つ年齢層などのグループに向けた消費者栄養教育を強化する。

しかしながら、戦略 10 年計画で特定している戦略を実現する活動に対するスケジュールが明確になっていない。それは、FVM プログラムが戦略を実現するための具体的な行動や優先順位、工程表を含む計画を策定していないからである。FVM の戦略計画では短期間の実施計画を作成するとしている。さらに実施計画では予想されるリソースや他の実際の制約に基づいて活動に優先順位をつけ、進捗を監視するための業績指標や初期、中間の成果などを示すと戦略計画には記載されている。FDA 職員は 2017 年末までに実施計画を策定すると述べていたが、2018 年 1 月時点でまだ策定されていない。FDA が具体的な行動や優先順位、工程表を含む実施計画を完成するまで、FDA が目的を達成するための必要な行動の優先順位をつけることを保証することは困難である。

エ　勧告及び受検機関からのコメント

FDA に対して次の 3 つの勧告が行われた。

勧告 1：

FDA 局長は、FVM プログラムの職員が食品安全と栄養摂取に関する規則又は指針を公表する際、その決定の根拠を統一的に文書化することを保証すべきである。

勧告 2：

FDA 局長は、FVM プログラムが、食品安全、栄養摂取に関連した 8 つの目的全てに対して、数値目標とスケジュールを伴う業績指標を作成することを保証すべきである。

勧告 3：

FDA 局長は、FVM プログラムの戦略計画の具体的な活動、優先順位、工程表を含む実施計画を完成すべきである。

受検機関は、GAO の指摘事項及び勧告に対して概ね同意するとともに、GAO の勧告に対する FDA の対応に関して幾つかの言及がなされた。

勧告 1 に対しては、FDA は既に規則や指針を含む政策文書の作成・確認・撤回に関する内部規定を設けているとのことである。

勧告 2 に対しては、FDA はアウトカムに基づく業績指標の利用を FSMA の実施のようなプログラムの評価にも拡大するとのことである。

勧告 3 に対しては、FDA は具体的な活動、優先順位、工程表を含む FVM プログラムの戦略計画の実施計画を策定するとのことである。

（追記事項）

本検査報告については、現地調査でインタビューを実施しており、主な内容は以下のとおり。

・（FDA が発出した規則や指針の内容そのものの評価ではなく、策定プロセスが妥当なものであったのかが検査のメインであったのか。規則や指針の内容の妥当性についての判断は別途行っているとの理解か、との質問に対して）本報告書においては、規制や指針の個別内容については確認しておらず、あくまでもプロセスについて確認したものである。FDA は 33 件の規則と、111 件の指針の文書を公表した。議会はプロセスに透明性があるかどうかに最も関心を持っていたが、FDA は文書化していなかった。

・GAO は、FDA に対して、プロセスの文書化を要請した。ガイダンス等が公式なものではなく、FDA の実施内容が分からなかったためである。GAO では、一貫性、オープンであることが重要であると考えている。

（5）事例 5（GAO 検査報告リスト表 No.22）【2018 年】

GAO-18-272 Food Safety: USDA Should Take Further Action to Reduce Pathogens in Meat and Poultry Products 食品安全性：農務省は食肉、家禽製品の病原体を減らすため、さらなる措置を講じるべきである

ア　検査の背景・目的

(ｱ) 検査の目的

アメリカにおける食料供給は概して安全であるが、疾病管理予防センター(Centers for Disease Control and Prevention: CDC)では、食品のサルモネラ菌やカンピロバクター菌によって年間 200 人の疾病が発生していると推計している。2014 年に GAO は USDA が家禽製品の病原体を減らすことについて課題を抱えていることを示した。これには、基準が古くなったり、存在しなかったりといった問題や、農場での処理など、食肉や家禽の屠殺場や加工工場以外で病原体汚染に影響を与える要因に対して管理が制約されているといった問題が含まれていた。

GAO は食肉や家禽製品の病原体を減らす USDA の方法について評価するように求められた。本報告書は、(1)USDA が食肉や家禽製品に対する基準を設定してきた領域、(2)2014 年に GAO が特定した課題に取り組むため USDA が執った追加措置について検査している。

(ｲ) アメリカにおける食中毒の現状と連邦政府の対応

感染した動物との接触や、汚染された水や食品の消費が食中毒の原因となる。サルモネラ菌やカンピロバクター菌など多くの異なる病原体が食品を汚染する。2015 年に 902 件の食中毒が報告され、これにより 15,202 人の患者が発生し、950 人が入院、15 人が死亡、20 件の食品リコールがあった、と CDC は発表している。魚、家禽、豚が最も一般的な発生源であり、CDC の国家流行報告システム(National Outbreak Reporting System)は、2016 年に牛肉に関連した 10 件で 233 人、豚肉の 17 件で 426 人、家禽類の 20 件で 417 人の患者が発生したとしている(図表 5-23)。

図表 5-23　原因別食中毒患者数の推移(1998-2016 年)

資料：CDC データより GAO 作成

出典：GAO(2018), “Food Safety: USDA Should Take Further Action to Reduce Pathogens in Meat and Poultry Products”(GAO-18-272), Figure 1

本院は、食品安全を改善するため、食品安全検査局(FSIS)が 1996 年の HACCP(Hazard Analysis and Critical Control Point)規制という病原体削減に係る規則を採用することで、科学をベースとしたデータを活用したリスクベースアプローチへと移行したことを、以前報告した。HACCP の下で個々の工場は、(1)ふんなど、食品安全上の危険性を特定し、(2)加工過程でこうした危険性を阻止あるいは減らす管理方法を確立する責任を負っている。さらに工場は、特定した危険性を阻止、排除、削減する方法を計画の中で定めなければならない。屠殺場や加工工場において FSIS 検査官は工場が計画を順守していることを検証するため記録をチェックしている。1996 年の HACCP 規制では、FSIS は工場管理の有効性を評価するため、サルモネラ菌の病原体基準を導入した。FSIS は病原体基準にサルモネラ菌を選んだが、これは食中毒の最も一般的な原因であるという理由と、ふんによる汚染やサルモネラ菌による他の汚染を減らすことを目的とした戦略が、他の病原体に対しても有効であると彼らが信じていたからである。FSIS はこの基準を利用して、工場でサンプル調査を実施するプログラムを持っており、工場の HACCP 計画が機能しているかどうかを評価するのに効果的である。

FSIS は、農場から消費者までの食肉の安全性を確保するため、多くの連邦機関や州組織、地方団体と連携している。食中毒が発生すると、情報共有のため USDA の動植物検疫局(Animal and Plant Health Inspection Service)と連携し、食中毒の原因を特定するため、保健福祉省の食品医薬品局や CDC とも協働している。FSIS 職員は発生源の特定は食品安全を改善するうえで重要であると述べている。FSIS は病原体や食品、汚染場所の特定に関して CDC や州の保健省とも連携している。

イ　検査の方法

関連規制、文書、データの検査をおこなった。さらに USDA の屠殺検査や食品安全性の知識に基づいて抽出した事業者、消費者、研究者など 17 団体に加え、USDA、CDC の職員

に対するヒアリング調査を実施した。

ウ　検査の対象と結果

(ｱ) USDA は特定の製品について病原体を減らすための基準を整備、改訂しているが、他の製品については行われていない

USDA の FSIS は、工場における食肉と家禽製品の病原体を減らす管理の有効性を評価するため、病原体基準を整備、改訂してきた。具体的に、FSIS は牛、豚、鶏、七面鳥といった製品に対する基準を整備したが、広く利用されている他の製品には基準が存在しない。新たな基準の設定をどの製品にするかを決定する基準も明確ではない。加えて、2011 年時点で、FSIS は鶏と七面鳥の基準を改訂したが、他の製品の基準は改訂のスケジュールもなく、時代遅れのものとなっている。

1)USDA は幾つかの食肉と家禽製品で基準を整備したが、その他では整備しておらず、新たな基準を検討する製品を決定する基準が不明確である

FSIS は牛、豚、鶏、七面鳥の肉類、鶏の特定部位(胸肉やモモ肉、足)、牛や、鶏、七面鳥のひき肉に対して病原体基準を整備してきた(図表 5-24)。1996 年に開発した初期の病原体基準は、サルモネラ菌が食中毒の最も一般的な原因であるという理由から、サルモネラ菌に対するものが全てであった。FSIS の文書は、生肉のサルモネラ菌を減らす戦略は他の病原体にも有効である可能性があるとしている。その後、2011 年に FSIS は鶏肉や七面鳥に対するカンピロバクター菌の基準を整備し、2016 年に鶏肉の特定部位に対するサルモネラ菌とカンピロバクター菌の基準を整備した。

図表 5-24　病原体基準(サルモネラ菌とカンピロバクター菌)を持つ食肉と家禽製品

サルモネラ菌の病原体基準を持つ食肉		
	牛肉	枝肉
		ひき肉
	豚肉	枝肉
		と体
	鶏肉	骨付き肉
		ひき肉
	七面鳥	と体
		ひき肉
カンピロバクター菌の病原体基準を持つ食肉		
	鶏肉	と体
		骨付き肉
		ひき肉
	七面鳥	と体
		ひき肉

資料：USDA 資料に基づき GAO 作成

出典：GAO(2018), “Food Safety: USDA Should Take Further Action to Reduce Pathogens in Meat and Poultry Products” (GAO-18-272) Figure 3 より

FSIS は、豚肉(例えば、骨付きロース肉)や七面鳥の部位(例えば、胸肉)、豚ひき肉など広く利用されている肉製品に対する病原体基準を整備していなかった。新たな病原体基準の整備の準備を FSIS は始めている。FSIS の文書によると、豚肉や豚のひき肉のサルモネラ菌や他の病原体に関する情報を収集しており、職員はこれを利用して新たな基準整備となる可能性が高いと述べている。

しかし、文書化が十分ではないため、FSIS が新たな病原体基準を検討する製品を決定するプロセスは明確ではない。2016 年 12 月に FSIS はどの製品をだれが意思決定したかといったプロセスの一部を文書化している。2016 年 12 月の文書では、職員が食品安全リスクを議論するため必要に応じて会議を行い、新たな基準を検討する製品を決定する幹部に関連データの収集を提案するとしている。しかし、文書は意思決定の基準を明らかにしていない。FSIS は関係者に対して、鶏肉の部位に対する基準を設定した際と同様に、消費や食中毒データを含む要因を考慮すると知らせているが、このプロセスについては文書化されていない。本院がインタビューした何人かの研究者や、消費者の代表者は、FSIS が積極的に食品安全リスクに対処するかという点に疑念を持っていた。FSIS は以前、新たな病原体基準を設けるように指示された後に、あるいは大流行が基準の必要性を示した後に、病原体基準を整備していたからである。

内部統制に関する連邦基準の下で、連邦機関は目的を達成するため、また取引や内部統制に関する適切な文書化を含むリスクに対応するため、内部統制を設計しなければならない。管理者は内部統制を明確な文書に著し、運用マニュアルや実施に際しての文書をすぐに利用できるようにする。決定の基準を含め、新たな病原体基準を検討する製品を決定するプロセスを明確に文書化するまで、その決定がリスクベースであること、職員がその決定を行うプロセスを理解した、ということを FSIS が保証することはできない。

2)USDA は幾つかの病原体基準を改訂したが、他の基準は数十年間改定せず、改訂のためのスケジュールも作成していない

FSIS は鶏と七面鳥の肉とひき肉に対するサルモネラ菌の基準を改訂したが、1996 年以降他のサルモネラ菌の基準を改訂しておらず、改訂が必要な基準が何かを決定するスケジュールも明らかにしていない。上述の改訂も、家禽製品におけるサルモネラ菌の流行を抑えるため、新たな基準あるいは改訂された基準を FSIS が作成するように、という大統領の食品安全ワーキンググループの指示に対応したものであった。2016 年の鶏と七面鳥のひき肉の病原体基準の改訂も、サルモネラ菌による疾病を削減するという公衆衛生上の目標を達成するために実施された。改訂によって、サルモネラ菌の標本テストにおいて陽性結果の発生率の許容できる上限が引き下げられた。鶏のひき肉の場合、許容割合は 44.6%であったが、2016 年に 25.0%に変更された（図表 5-25）。

図表 5-25　USDA における病原体基準（サルモネラ菌とカンピロバクター菌）

単位：%

		サルモネラ菌の陽性検体の占める許容できる最大割合		カンピロバクター菌の陽性検体の占める許容できる最大割合	
		初期値(導入年)	最新値(改定年)	初期値(導入年)	最新値(改定年)
牛肉	去勢牛/未経産の枝肉	1.0 (1996)	1.0 (未改定)	未設定	未設定
	母牛/雄牛の枝肉	2.7 (1996)	2.7 (未改定)	未設定	未設定
	ひき肉	7.5 (1996)	7.5 (未改定)	未設定	未設定
豚肉	枝肉	8.7 (1996)	8.7 (未改定)	未設定	未設定
鶏肉	と体	20 (1996)	9.8 (2011)	15.7 (2011)	15.7
	骨付き肉	15.4 (2016)	15.4	7.7 (2016)	7.7
	ひき肉	44.6 (1996)	25.0 (2016)	1.9 (2016)	1.9
七面鳥	と体	19.6 (2005)	7.1 (2011)	5.4 (2011)	5.4
	ひき肉	49.9 (1996)	13.5 (2016)	1.9 (2016)	1.9

資料：USDA 資料より GAO 作成
出典：GAO(2018), “Food Safety: USDA Should Take Further Action to Reduce Pathogens in Meat and Poultry Products”(GAO-18-272), Table 1 より

しかし、FSIS は 1996 年以来牛肉と豚肉、牛ひき肉のサルモネラ菌基準を改訂していない。2014 年の連邦官報で USDA は牛ひき肉の新たな基準を提案したいと発表したが、これを実施しなかった。FSIS による牛肉と豚肉、牛ひき肉のサルモネラ菌基準は人間の健康を守るための基準ではなく、当時の業界全体の有病率を基準としたものであった。2017 年に、FSIS は牛肉と牛ひき肉のサルモネラ菌に関するデータを評価し、牛肉に対するサルモネラ菌の汚染を削減しなければ、FSIS はサルモネラ菌による食中毒を削減するという公衆衛生上の目標を達成できないと判断した。FSIS 職員は改訂や新規の基準は必要ないと判断し、牛肉の病原体に対処するには他の政策で十分であると述べている。しかし、その間、FSIS はひき肉のサルモネラ菌の監視を 2014 年に停止している。また、豚肉の標本調査におけるサルモネラ菌の陽性結果が一貫して低いという理由から、工場が基準を満たしているかどうかを監視することも中断した。FSIS 職員は、豚肉の病原体に関するデータを収集しており、新たな基準を作成する、と述べた。

病原体基準を順守するための監視は 1996 年の病原体削減(1996 Pathogen Reduction)が想定したように重要なツールである。HACCP は食品安全の危険性を消去、削減するため工場のコントロールの有効性を検証するための最終的なルールである。このツールの使用を再開し、牛肉と牛ひき肉のサルモネラ菌基準を改訂し、追加された豚肉に関する新たな基準を整備することを FSIS は計画している。しかし、そのスケジュールは明らかになっておらず、依然明確ではない。FSIS 職員は病原体基準の整備や改定には時間と人員などがかかると述

べているが、FSIS はいかなる行動を採用するか、スケジュールを作成していない。プロジェクト管理協会(Project Management Institute)のプロジェクト管理基準によれば、プログラムスケジュール計画は、組織の活動が計画通り完成することを保証するための重要な行動として捉えられている。スケジュールを設定することによって FSIS は人々の健康を守るための活動を実行することを保証することになる。

(イ) 2014 年に本院が示した病原体削減の課題に取り組むため、USDA は追加措置を講じているが、課題は継続している

病原体基準の整備、改訂に加え、FSIS は家禽の病原体に関して 2014 年 9 月に本院が特定した課題にも取り組んでいる。しかし、これらは継続中であり、その概要は以下の通りである。

1)工場の外側で制約がある管理

FSIS は、屠殺と加工プロセスの前後で病原体を削減する規制権限を持っておらず、2014 年の本院の報告書以降、これを克服するための措置を講じてきた。屠殺と加工の前段階で病原体を削減する方法として、生きている家禽のサルモネラ菌やカンピロバクター菌を減らすための農場での活動が有効である、という情報を指針に組み込むべきという本院の勧告を実施している。彼らはまた肉牛に関する指針の中で、そうした情報を組み入れてきた。ただし、豚に対しては同様な行動はとられていない。具体的には次のようになっている。

家禽：FSIS は生きた鶏と七面鳥のサルモネラ菌やカンピロバクター菌を減らすための農場での活動に関して、2015 年に改訂した指針を起草した。これは、USDA 諮問委員会(USDA advisory committee)が 2011 年に勧告した内容と整合し、家禽に対して本院が 2014 年 9 月に勧告したように農場での活動の有効性についての情報が含まれている。FSIS 職員によると、FSIS は文書でパブリックコメントに回答しているが、家禽の指針は起草段階のままとなっていると述べている。

牛：FSIS は既に肉牛のサルモネラ菌を削減するため同様の措置を取っていた。具体的には、2014 年には牛の志賀毒素産生性大腸菌(Shiga-toxin-producing E. coli)を減らすため、農場での活動に関する指針を改訂した。FSIS は、この活動はサルモネラ菌を減らすことに寄与するかもしれないと述べている。これらの指針には、農場での活動に適用することと、それが有効であることを示す研究に関する情報が含まれていた。例えば、2014 年の指針には、牧草、穀物、草など様々な飼料が牛の病原体の減少に及ぼす影響を説明した研究が記載されている。

豚：FSIS は、豚のサルモネラ菌汚染を減らすため、農場での活動に関する指針を 2013 年に起草した。これは FSIS の Web で公開されている。複数の FSIS 職員に対するインタビューで、指針は最終的なものではないが、FSIS は生産者に指針の使用を奨励していると回答した。しかし、家禽と牛の指針と異なり、起草段階のサルモネラ菌の指針には、食肉と家禽検査に関する USDA 諮問委員会(USDA’s National Advisory Committee on Meat and Poultry Inspection)が 2011 年に勧告したような農場

での活動の有効性を示す情報は含まれていなかった。起草された指針によると、工場が適切な加工過程を採用すると、プロセスコントロールによって、サルモネラ菌を含む病原体の汚染が少ない豚肉を生み出すとしている。FSIS 職員たちは牛や家禽に比べると、豚に関しては農場の活動に利用できる研究が多くないと話している。しかし、職員たちは入手可能な情報を含むことが有益であることには同意している。病原体を減らすために、農場での活動が有効であることを示す情報を含むことで、FSIS は潜在的な利益を業界に対して提供し続け、その実行を奨励することを保証できる。

2)危険性として指定されていない病原体

FSIS は豚肉や牛肉工場に対して発生する可能性がある危険性としてサルモネラ菌やカンピロバクター菌を指定するように義務付けていない。これに対する関係者の意見は分かれている。FSIS は指針の中でサルモネラ菌やカンピロバクター菌の汚染を防ぐ方法を示しており、工場が HACCP 計画でこれを採用すれば、十分に汚染を防ぐことができるとしている。

3)サルモネラ菌の複雑な性質

サルモネラ菌の性質が複雑なため、消費者に疾病をもたらしたサルモネラ菌を特定することは難しい。しかし、全ゲノムシークエンシング技術(whole genome sequencing technology)を利用すると、サルモネラ菌を特定することができる。FSIS はこの技術を食品安全プログラムに活用することを計画しており、2017 年 10 月に公開会議を開催して関係者からこの技術に関する意見を求めている。

4)カンピロバクター菌の研究と検査は限定的である

GAO は 2014 年の報告書でサルモネラ菌よりカンピロバクター菌の情報が少ないという課題があることを指摘した。この要因は、サルモネラ菌と比較してカンピロバクター菌についての知見が少なかったことが挙げられる。これ以降、FSIS は CDC や FDA など関係機関と協力してカンピロバクター菌の情報収集に努めてきた。2017 年には牛肉のカンピロバクター汚染の文献レビューを終了し、2017 年 10 月現在、FSIS では牛肉製品におけるカンピロバクター菌の検査方法を議論している。

5)制約がある執行権限

2000 年の裁判判決は、工場がサルモネラ菌基準を満たしていないという理由だけで、FSIS は検査員を引き上げ、実質的に工場を閉鎖させることはできないというものであった。FSIS はこの判決が FSIS の能力を低下させることはないとしている。しかし、2016 年から 2017 年の FSIS のデータ分析の結果から、サルモネラ菌基準を充足していない工場が操業していることが分かった。病原体基準が導入されていない食肉もあり、導入すべきかどうか、導入した場合の FSIS の執行権限については消費者団体と生産者団体の意見も分かれている。

6)強制的なリコール権限がない

FSIS は企業からの自主的なリコールを改善していくことで、人々の健康を守ることがで

きるため、強制的なリコール権限は必要ないと考えている。これについては生産者団体の代表者はその必要性を否定する一方で、消費者団体の代表者はその必要性を支持している。

7)不十分な有病率の推定

FSIS は 2016 年に病原体基準が設定されている全ての食肉、家禽製品に新たなテストを導入したが、リソースの制約から対象全てで実施したわけではない。この新たなテストにより有病率の推計が改善される、と FSIS 職員は述べている。しかし、FSIS のリソースの制約などから適用されていない食肉もあり、検査のサンプル抽出方法も依然検討している段階にある。

エ　勧告及び受検機関からのコメント

FSIS に対して次の 3 つの勧告が行われた。

勧告 1：

FSIS の責任者は、新しい病原体基準を検討する製品を決定する際、いかなる理由に基づいていて行われたかなど、その検討過程を文書化すべきである。

勧告 2：

FSIS の責任者は、牛肉や牛ひき肉、豚肉、豚ひき肉における病原体に対処するため、いかなる病原体基準又は追加政策が必要であるかを決定するスケジュールを整備すべである。

勧告 3：

FSIS の責任者は、豚のサルモネラ菌防除のための指針を確定する際に、病原体を減らすための農場での活動の有効性に関する入手可能な情報を含めるべきである。

USDA は GAO の勧告に同意し、今度取るべき措置について記載している。

（追記事項）

本検査報告については、現地調査でインタビューを実施しており、主な内容は以下のとおり。

・（3 つの勧告を行う前提となっている 3 つの問題点を見出した調査経緯について）
USDA では、標準的な病原体について記載がなされていなかった。豚のひき肉のケースなど、USDA が基準を定めていない場合や、基準はあるものの何十年も更新していないケースもあった。USDA が一定の基準を発行する場合、食品由来の疾病の発生に対応するためであることが多かった。GAO では、USDA は事後的に対応するのではなく、予防的に対応すべきであることを主張した。

第3節　農林水産政策関連省内の監察総監による監察事例

連邦政府の各省庁や独立委員会などの機関には、1978 年の監察総監法（Inspector General Act of 1978）や個別法に基づいて、組織内部の独立の機関として、監察総監（Inspector General：IG）及びそのスタッフである監察総監室（Office of Inspector General：IG 室）が設置されている。

IG 及び IG 室は、省庁ごとの活動やプログラムについて、GAO の定めた政府監査基準に基づいて、財務諸表など財務関連の監査や、検査、調査及び業績監査を実施する。IG は機関からは独立に非党派的に職務を行う。

農務省及び漁業を所管する商務省海洋大気庁海洋漁業局（National Marine Fisheries Service, National Oceanic and Atmospheric Administration, Department of Commerce）における 2010 年度以降の監察レポート数の推移は以下のとおりである。

図表 5-26　省庁別監察総監による監察レポート数

年度	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
農務省	86	62	83	49	38	37	39	59	42	7
海洋漁業局	4	2	1	2	0	0	3	0	1	0

注 1）アメリカにおける会計年度は 10 月～翌 9 月
注 2）2019 年度のレポート数は 2019 年 5 月 15 日時点
出典：各省のウェブサイトを基に、三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成

これらの監査の中から、農林水産関連政策との整合に着目し、2008 年農業法、2014 年農業法、2018 年農業法で制度化されている（制度化されていた）プログラムについての監察レポートを取り上げると、以下のとおりである。

図表 5-27　アメリカ農務省における監察レポートリスト表

No.	公表時期	タイトル	資料番号	政策分野	詳細等の有無※
1	2010 年 9 月	Risk Management Agency Activities to Renegotiate the Standard Reinsurance Agreement 標準再保険契約の再交渉に向けた危機管理庁の活動	05601-5-KC	経営安定対策	
2	2011 年 10 月	Food Safety and Inspection Service In-Commerce Surveillance Program 食品安全検査局：商業目的でのサーベイランスプログラム	24601-8-AT	食の安全・安心	
3	2013 年 2 月	RMA: Federal Crop Insurance - Organic Crops 連邦穀物保険-有機栽培穀物	05601-0006-KC	経営安定対策	
4	2013 年 5 月	Food Safety and Inspection Service - Inspection and Enforcement Activities At Swine Slaughter Plants 食品安全検査局：豚屠殺場における検査及び施行促進に関する行動	24601-0001-41	食の安全・安心	
5	2015 年 8 月	FSIS Ground Turkey Inspection and Safety Protocols 食品安全検査局：栄養成分表検査及び安全手順	24601-0004-31	食の安全・安心	
6	2015 年 12 月	RMA: Crop Insurance Compliance Case Management 穀物保険に係るコンプライアンス事例の管理	05601-0004-31	経営安定対策	○
7	2017 年 6 月	Food Safety and Inspection Service Followup on the 2007 and 2008 Audit Initiatives 食品安全検査局による 2007 年・2008 年監査イニシアティブのフォローアップ	24016-0001-23	食の安全・安心	
8	2017 年 6 月	Food Safety and Inspection Service's Controls Over Declaring Allergens on Product Labels 食品安全検査局による製品ラベルでのアレルゲン表示に係る統制	24601-0005-31	食の安全・安心	
9	2017 年 10 月	Evaluation of Food Safety and Inspection Service's Equivalency Assessments of Exporting Countries 食品安全検査局による輸出国との同等性検査に係る評価	24601-0002-21	食の安全・安心	
10	2018 年 3 月	Foreign Agricultural Service's Export Credit Guarantee Program 海外農業局による輸出信用保証プログラム	07601-0001-41	競争力等強化	○
11	2019 年 1 月	Food Safety and Inspection Service's Oversight of the new Poultry Inspection System 食品安全検査局による新たな家禽検査システムの監督	24601-0006-31	食の安全・安心	○
12	2019 年 1 月	Controls Over Inspection of Exported Grain 輸出穀物の検査に係る統制	30601-0001-21	競争力等強化	
13	2019 年 9 月	Forest Service’s Controls Over its 2018 Supplemental Disaster Appropriations 2018 年の追加の災害予算に対する森林局による管理	08702-0001-41	経営安定対策	○

注）「詳細等の有無」列の◎印は次節でレポートの詳細を紹介している事例、○印は参考資料編にてレポートの概要を紹介している事例を表している。

図表 5-28　アメリカ海洋漁業局における監察レポートの例

No.	公表時期	タイトル	資料番号	政策分野	詳細等の有無※
1	2010 年 7 月	Review of NOAA Fisheries Enforcement Asset Forfeiture Fund アメリカ海洋大気庁漁業局による資産没収基金の執行に係るレビュー	OIG-19887-1	経営安定対策	
2	2010 年 9 月	Final Report—Review of NOAA Fisheries Enforcement Programs and Operations 最終報告-アメリカ海洋大気庁漁業局のプログラム・オペレーションの執行に係るレビュー	OIG-19887-2	全般	
3	2013 年 1 月	NOAA Needs to Continue Streamlining the Rulemaking Process and Improve Transparency and Consistency in Fisheries Management アメリカ海洋大気庁はルール形成を合理化し、漁業管理の透明性と一貫性を向上させる必要がある	OIG-13-011-I	全般	○
4	2016 年 3 月	NOAA Fisheries Needs to Improve Management and Oversight of Electronic Monitoring Programs アメリカ海洋大気庁漁業局は電子監視プログラムの管理・監視を改善する必要がある	OIG-16-022-1	全般	
5	2016 年 9 月	Delinquency Follow-Up Procedures and System Shortcomings Pose Risks for Fisheries Finance Program フォローアップ手続の不履行と制度上の欠陥が、漁業金融プログラムにリスクをもたらす	OIG-16-046-A	経営安定対策	○
6	2018 年 9 月	Audit of NOAA Pacific Coastal Salmon Recovery Fund Grants to the Northwest Indian Fisheries Commission アメリカ海洋大気庁が行う北東部インディアン漁業委員会に対する太平洋沿岸サケ回復基金の拠出に係る監査	OIG-18-026-A	経営安定対策	○

注）「詳細等の有無」列の◎印は次節でレポートの詳細を紹介している事例、○印は参考資料編にてレポートの概要を紹介している事例を表している。

第6章 カナダ会計検査院等における農林水産関連分野に対する会計検査等

第1節　カナダ会計検査院の概要

ここでは、カナダ会計検査院（OAG：Office of the Auditor General of Canada）による農林水産関連分野への検査状況について、まとめる。

（1）カナダ会計検査院（OAG）の概要[208]

OAG は議会の補佐機関（The Auditor General of Canada is an Officer of Parliament, …OAG serves Parliament …）と位置づけられている。

会計検査院長（Auditor General）は、議会の役員であり上下両院の決議によって任命される。任期は 10 年であり、再任はない。院長の責務には、

・連邦を構成する 10 州及び 3 準州に対する会計検査

・議会に対して、独立した立場からの情報提供、保証、公的資金の検査と報告に対する助言が含まれている。

また、環境と持続可能な開発担当コミッショナー（Commissioner of the Environment and Sustainable Development）は、会計検査院長によって任命される。任期は 7 年である。

コミッショナーは、院長の代理として、議員に対して、連邦政府が環境保全及び持続可能な開発を促進することに関する目標、独立した分析、勧告を提供する。コミッショナーは、業績検査を実施し、以下の業務に責任を持っている。

・連邦省庁の持続可能な開発戦略を監視

・環境請願のプロセスを監督

・連邦政府の環境及び持続可能な開発に関する業務に対する検査

なお、現地インタビュー調査では、リスクをベースとして検査対象を抽出していることが強調されていた。

（2）OAG の検査体制

検査実務は、「検査実務担当」に属する「環境と持続可能な開発担当コミッショナー」と 4 名の院長補佐をヘッドに実施されている。

OAG は、オタワに本部を置き、職員数 575 人である。また、バンクーバー、エドモントン、モントリオール、ハリファックスの 4 都市に地域事務所を置いている。

2019 年度の連邦政府の歳出見積額は、2,996 億カナダドルに対して、OAG の歳出見積額は 8,824 万カナダドルとなっている。

OAG は、①連邦政府に対する財務検査、②政府出資公社（crown corporation）に対する財務検査、③政府各省に対する業績検査、④政府出資公社に対する業績検査、⑤3 つの準州に

[208] カナダ会計検査院ウェブサイト及び関口裕晃（2018）「カナダ会計検査院の組織と役割－カナダ議会下院公会計委員会の概要を交えて－」『立法と調査』第 407 号、及び現地調査でのプレゼンテーション資料を基に取りまとめた。

対する財務検査と業績検査を実施している。また、⑥環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる業績検査と環境請願の審査を行っている。

したがって、農林水産関連分野の検査は、上記の 6 つの枠組みの中で実施されていることになる。

図表 6-1　カナダ OAG における検査体制

アメリカの場合と同様に、カナダでも OAG は各省庁の監察総監室（Office of Inspector General : IG 室）とは協調しながら検査を進めている。また例としては少数にとどまるが、気候変動に関する検査等では州会計検査院と協同で検査を実施する場合もある。

また、OAG では、業績検査や特殊な機関の検査を行う場合には、カナダ公認会計士協会のガイドライン[209]に準拠して検査を行うこととしている。カナダ公認会計士協会ガイドラインに規定されている品質管理基準も遵守しており、準拠する場合にはその旨を検査報告の中で明記する必要がある。

人事に関しては、他省庁は政府一括で採用されるが、OAG は別途採用であり、他省庁とは異なった職種分類である。職員のキャリアは、50%のメンバーは評価官としてのキャリアを積んでいる。残りは農業関係の仕事に関わりたいとの考えから、この職場を選んでいる。

（3）OAG の農林水産関連分野に対する検査

OAG の検査報告については、受検庁別の検索、キーワード別の検索が可能となっている。検査事例については、概ね 2010 年度以降の農林水産政策関連の検査報告を中心に分析を行うが、特に、「①競争力等強化」「②経営安定対策」「③食の安全・安心」に関わるプログラムについて、農林水産関連政策との整合に着目し、Growing Forward（2008-2012 年度）、Growing Forward 2（2013-2017 年度）、Canadian Agricultural Partnership（2018-2022 年度）等の制度化されている（制度化されていた）プログラムについての検査報告を重点的に取り上げる。

具体的には、「①競争力等強化」については、「Growing Forward」、「Growing Forward 2」「Canadian Agricultural Partnership（カナダ農業パートナーシップ）」のキーワードを含む検査報告を検索し、取り上げる。

[209] The Canadian Institute of Chartered Accountants Handbook-Assurance

「 ②経営安定対策」については、Business Risk Management（ビジネス・リスク・マネジメント）」、「AgriStability（農業安定）」、「AgriInvest（農業投資）」、「AgriInsurance（農業保険）」、「AgriRecovery（農業再生回復）」のキーワードを含む検査報告を検索し、取り上げる。

「③食の安全・安心」については、「Hazard Analysis and Critical Control Point（危害要因分析重要管理点）」、「Safe Food for Canadians Act（カナダ国民のための食品安全法）」のキーワードを含む検査報告を検索し、取り上げる。

図表 6-2　カナダ OAG における農林水産関連分野の検査報告検索に用いたキーワード

政策分野	競争力等強化	経営安定対策	食の安全・安心
キーワード	・Growing Forward、 ・Growing Forward 2 ・Canadian Agricultural Partnership （カナダ農業パートナーシップ）	・Business Risk Management（ビジネス・リスク・マネジメント） ・AgriStability（農業安定） ・AgriInvest（農業投資） ・AgriInsurance（農業保険） ・AgriRecovery（農業再生回復）	・Hazard Analysis and Critical Control Point（危害要因分析重要管理点） ・Safe Food for Canadians Act（カナダ国民のための食品安全法）

以下には、2010 年度以降の農林水産関連分野についての受検機関別検査検査報告数、キーワード別検査報告数、検査報告例を示す。

図表 6-3　カナダ OAG の農林水産関連分野に関する検査報告数

（上段：受検機関別、下段：キーワード別）

受検機関	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Agriculture and Agri-food Canada 農務農産食料省	4	3		4		2	1	1	3	
Canadian Forest Service 天然資源省森林局				1	1					
Fisheries and Oceans Canada 水産海洋省	1	3	5	5	2	3	2	2	6	2

分野	キーワード	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
競争力等の強化	Growing Forward 成長戦略	2	1								
	Growing Forward 2 成長戦略2		1	2							
	Canadian Agricultural Partnership カナダ農業パートナーシップ								1	1	
経営安定政策	Business Risk Management ビジネスリスクマネジメント				1				1		
	AgriStability 農業の安定		1		1						
	AgriInvest 農業投資		1		1						
	AgriInsurance 農業保険				1						
	AgriRecovery 農業の回復				1						
食の安全・安心	Hazard Analysis and Critical Control Point 危害要因分析重要管理点										
	Safe Food for Canadians Act カナダ国民のための食品安全法				1						

注 1）カナダにおける会計年度は 4 月～翌 3 月
注 2）2019 年度の検査報告数は 2019 年 5 月 15 日時点
出典：OAG ウェブサイトを基に、三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成

図表 6-4　カナダ会計検査院 OAG の農林水産関連分野に対する検査報告リスト表

No.	年度	タイトル	政策分野	詳細等の有無※
1	2010	2010 Spring Report of the Auditor General of Canada, Chapter 5　Scientific Research—Agriculture and Agri-Food Canada 会計検査院 2010 年春季報告書　第５章　科学研究—農務農産食料省（AAFC）	競争力等強化	○
2	2011	2011 Fall Report of the Auditor General of Canada, Chapter 3　Payments to Producers—Agriculture and Agri-Food Canada 会計検査院 2011 年秋季報告書　第 3 章　生産者への支払—農務農産食料省(AAFC)	競争力等強化 経営安定政策	◎
3	2012	2012 Fall Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Chapter 2　Financial Assurances for Environmental Risks 環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる 2012 年秋季報告書　第 2 章　環境リスクに対する経済的保証	その他 （環境と持続可能な開発）	○
4	2013	2013 Spring Report of the Auditor General of Canada, Chapter 1　Status Report on Evaluating the Effectiveness of Programs 会計検査院 2013 年春季報告書　第 1 章　プログラムの有効性評価に関する現状報告	その他（業績評価）	○
5	2013	2013 Fall Report of the Auditor General of Canada, Chapter 8　Disaster Relief for Producers—Agriculture and Agri-Food Canada 会計検査院 2013 年秋季報告書　第 8 章　生産者に対する災害支援 - 農務農産食料省 (AAFC)	経営安定政策	○
6	2013	2013 Fall Report of the Auditor General of Canada, Chapter 4　Canada's Food Recall System 会計検査院 2013 年秋季報告書　第 4 章　カナダの食品リコール制度	食の安全・安心	◎
7	2016	2016 Fall Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Report 2 Sustaining Canada's Major Fish Stocks—Fisheries and Oceans Canada 環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる 2016 年秋季報告書　報告書 2　カナダの主要魚種の維持—水産海洋省(FOC)	その他（環境と持続可能な開発）	◎
8	2017	2017 Fall Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Report 2 Adapting to the Impacts of Climate Change 環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる 2017 年秋季報告書　報告書 2　気候変動の影響への適応	その他（環境と持続可能な開発）	○
9	2018	2018 Fall Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable DevelopmentReport 4, Environmental Petitions Annual Report 環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる 2018 年秋季報告書報告書４　環境請願に関する年次報告書	その他（環境と持続可能な開発）	○
10	2018	2018 Fall Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development Report 3　Departmental Progress in Implementing Sustainable Development Strategies 環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる 2018 年秋季報告書　報告書 3　持続可能な開発戦略における農務農産食料省の進捗状況	その他（環境と持続可能な開発）	○

【各国の会計検査院等における農林水産関連分野に対する会計検査等】

No.	年度	タイトル	政策分野	詳細等の有無※
11	2018	2018 Spring Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Report 3 Conserving Biodiversity 環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる 2018 年春季報告書　報告書 3　生物多様性の保全	その他（環境と持続可能な開発）	○
12	2019	2019 Spring Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Report 2 Protecting Fish From Mining Effluent 環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる 2019 年春季報告書　報告書 2　鉱業排水からの魚類保護	その他（環境と持続可能な開発）	○

注）「詳細等の有無」列の◎印は次節で検査報告の詳細を紹介している事例、○印は参考資料編にて検査報告の概要を紹介している事例を表している。

（4）農林水産関連分野における今後の検査について

現地調査のインタビュー結果によれば、OAG では、近年は新しい分野として、気候変動、持続可能な農業などの分野の検査に、試行錯誤の中、取り組んでいる。

次節では、前項（3）で掲載したこれまでの検査報告リストの中から、3 本の検査レポートを紹介する。

第2節　農林水産関連分野に対する検査事例

（1）事例 1（OAG 検査報告リスト表 No.2）【2011 年】

2011 Fall Report of the Auditor General of Canada Chapter 3　Payments to Producers—Agriculture and Agri-Food Canada 会計検査院 2011 年秋季報告書 第 3 章　生産者への支払―農務農産食料省(AAFC)

ア　検査の背景・目的

(ｱ) 農業所得支援プログラム

AAFC は、持続可能で、革新的で、競争力がある農業を実現するため、研究や技術、政策、プログラムを提供する権限を担っている。同省の業務は生産や貿易のサポート、所得の安定、研究の推進などが含まれる。連邦政府は 1930 年代から様々な農業所得支援プログラムを運用してきた。AAFC のプログラムは農業生産者の所得の下落に対してこれを支援する際に重要な役割を果たしてきた。

2008 年に連邦政府は、Growing Forward(GF)枠組み合意と呼ばれる連邦政府、州、準州の 3 者による合意書を結んだ。この 5 年間の合意書は 2013 年 3 月 31 日に失効し、2013 年 4 月 1 日から Growing Forward2(GF2)に移行する予定である。そのために 3 者による交渉と合意が必要となる。

GF には農業者の所得低下に対応した 2 つのプログラムがある。AgriInvest は生産者の積立金に同額を政府が拠出する仕組みである。積立金には上限がある。AgriStability は所得の大幅な下落に対応した非常に複雑なプログラムである。AgriStability による支払は、作物や家畜の種類、生産規模、長年にわたる農場の売上げやコストといった個別の情報に基づいて決定される。

これら 2 つのプログラムのコストは年間 10 億カナダドルで、連邦政府が 60%を、州が 40%を負担している。2009-10 年度には AAFC が AgriInvest の管理費に 1,500 万カナダドル、AgriStability の管理費に 4,000 万カナダドル支出した。これに対して同年度に州は AgriStability の管理費に 4,400 万カナダドル支出している。

AgriInvest と AgriStability は過去に制度化されていた NISA(Net Income Stabilization Account)と CAIS(Canadian Agricultural Income Stabilization)に類似した制度である。1991 年から現在までの農業所得支援プログラムを整理したものが以下の図表である。

図表 6-5　農業所得支援プログラムの概要（金額は全てカナダドル）

名称 運用期間	年間拠出額	加入者数	基準	提供機関
NISA 1991-2002 年	3.47 億カナダドル (98-2002 年平均)	約 144,466 人 (98-2002 年平均)	政府と農業者の折半による積立金―損失証明が必要	AAFC
CAIS 2003-06 年	13 億カナダドル (2003-06 年平均)	137,036 人 (2003-06 年平均)	過去の平均所得との差額を補填	アルバータ、オンタリオ、ケベック、プリンスエドワード島：州政府 その他地域 : AAFC
AgriInvest (NISA と類似) 2007-12 年	2.79 億カナダドル (2007-09 年平均) 2008 年の初期支出額 5.63 億カナダドル	140,894 人 (2007-09 年平均)	15％以下の減少分の補填(CAIS の対象) 政府と農業者の折半による積立金―損失証明不要 売上げ[注1]の 1.5%を上限 1 生産者当たりの支払上限は 22,500 カナダドル	AAFC、ケベック州
AgriStability (CAIS と類似) 2007-12 年	7.31 億カナダドル (2007-09 年平均)	109,870 人 (2007-09 年平均)	15％を超える減少分の補填(CAIS の対象) 過去の平均所得との差額を補填 所得の計算は個々の生産者データと所得税の課税情報	アルバータ、オンタリオ、ケベック、プリンスエドワード島(2010 年 1 月時点でブリティシュコロンビア、サスカチュワン) : 州政府 その他地域 : AAFC

注 1：売上げとは費用を控除した特定の農産品の売上げのことである。特定の農産品とは AAFC が定めた農業作物、家畜である。

出典：OAG（2011）”Payments to Producers—Agriculture and Agri-Food Canada” 2011 Fall Report of the Auditor General of Canada

CAIS と同様に 4 州は当初から AgriStability を提供しており、2011 年 1 月からサスカチュワン州、ブリティシュコロンビア州でも提供が始まる。これら 6 州は金額ベースで AgriStability の支払の 88%を提供し、AAFC はその他の地域で残る 12%の支払を行っている。なお、2010 年以前に AAFC が支払っていたのは AgriStability の 34%であった。

また、AAFC は特定の問題に取り組むため一時的なプログラムを運用している。その 1 つは連邦政府が 2008 年に公表したたばこ転作プログラムである。AAFC は 1987 年と 2005 年にも同様なプログラムを提供したが、このときは州が補完的なプログラムを実施している。これらのプログラムはたばこからの転作とたばこ農家の支援を目的にしている。

(イ) 検査の焦点

ここでの検査の対象は、生産者への支払がある 3 つのプログラム、AgriInvest、AgriStability、たばこ転作プログラムである。OAG は AAFC がこれらプログラムの開発や運用においてリ

スク・ベースド・アプローチ（risk-based approach）に従っているかを検査している。

過去の教訓や、リスクの特定とその管理、プログラム評価の利用、戦略評価の結果を考慮しながら、プログラムの開発、運用、継続的な改善のために実施されている活動やプロセスに焦点を当てて検査を実施している。さらに、2007 年に本院が行った CAIS プログラムの検査における勧告に対して AAFC が実施した対応も検査の対象である。また、制度の改善に当たって生産者や、パートナー、利害関係者からの意見を AAFC が活用しているかも検査している。さらに、AgriStability の管理をブリティシュコロンビア州とサスカチュワン州に移管したプロセスも対象にしている。

イ 検査の方法

AAFC の内部監査組織が本院に協力して、2007 年の CAIS に対する勧告への対応状況などの調査を行った。加えて、本報告書にあるように外部の監査機関がたばこ転作プログラムのフォローアップ調査を行っている。

検査を実施するに当たり、AAFC の作成文書、レポート、相互協定などを通じて必要な情報を収集した。ヒアリング調査もプログラムの開発や運用を担っている AAFC の管理者、職員や、実施に関係している第三者機関、利害関係者を対象に実施している。

本報告書では、AAFC がプログラムの開発、運用でリスク・ベースド・アプローチに従っているかを評価しているが、その際に使用した基準とその情報ソースは以下のとおりである。

図表 6-6　検査の評価基準と情報ソース

評価基準	情報ソース
AAFC は個々のプログラムの固有のリスクとそのリスクを適切に処理する方法を特定している。	・統合リスク管理フレームワーク(財務委員会、2011 年)
AAFC は新たなプログラムの計画に際して過去の教訓を特定し、考察を行った。	・統合リスク管理フレームワーク(財務委員会、2011 年)
第三者機関や州が提供する場合に AAFC はプログラムの提供が適切にできるようにしている。	・移転支払に関する指令(財務委員会、2008 年) ・移転支払に関する指針(財務委員会、2000 年)
コミュニケーションギャップの特定やプログラムの仕組みや運用を改善する際、AAFC はパートナー、生産者、利害関係者からの情報を活用している。	・カナダ政府のコミュニケーション指針(財務委員会、2006 年) ・統合リスク管理フレームワーク(財務委員会、2011 年)
AAFC とプログラム提供を担う第三者機関、州との間の契約書に説明責任が明記されている。	・移転支払に関する指令(財務委員会、2008 年) ・移転支払に関する指針(財務委員会、2000 年)
AAFC は継続的に改善を目的としたシステムを導入している。	・カナダ政府におけるサービス改善のための(政策)フレームワーク(財務委員会、2000 年) ・統合リスク管理フレームワーク(財務委員会、2011 年)

出典：OAG（2011）”Payments to Producers—Agriculture and Agri-Food Canada”, 2011 Fall Report of the Auditor General of Canada

検査の対象期間は、AgriInvest、AgriStability については 2006 年 2 月から 2011 年 5 月、たばこ転作プログラムについては 2004 年 5 月から 2011 年 5 月までである。なお、開発と運用の双方を対象に実施している。

ウ 検査の対象と結果

(ｱ) プログラム設計の改善

農業所得の安定化は連邦、州、準州が責任を分担している。プログラムの変更には州や準州との交渉が必要で、管理の条件は合意書やプログラムガイドラインに含まれている。2008 年報告書の「環境プログラムの管理」の章で本院は、将来の政策に円滑に移行できるように GF の期間中に評価等のスケジュールを AAFC が準備するように勧告し、AAFC もこれに同意した。

本院は AAFC が AgriInvest や AgriStability を改善するため実施した多くの政策について検証した。その中には CAIS から AgriInvest、AgriStability に移行する際に実施された政策もあった。最近の政策は 2013 年の GF2 に移行するための政策が多くなっている。

1)プログラムの遅延

AAFC は 2008 年秋に金融機関と合意して、AgriInvest の口座を 2009 年までに開設する予定であった。しかし、生産者が資金をいつでも引き出せるといった理由などから金融機関はプログラムへの参加を躊躇した。また、金融機関は 2003 年から 2005 年の CAIS のときのように AAFC が生産者の積立金に対する要件を放棄することに懸念を示した。これにより口座からの費用回収が制限されるからである。加えて、金融機関は AAFC による AgriInvest の提供スケジュールが非現実的であると考えた。その結果、AAFC は金融機関が引き継ぐまで AgriInvest の口座を管理しなければならなかった。2011 年 5 月時点で生産者の 3 分の 1 以上、額で 12%は金融機関ではなく、AAFC が管理していた。

金融機関によるプログラムの実施が遅れたものの、積立金の支払いを要求されなかったことから生産者は得をしている。2008 年に生産者は、積立金を支払わないまま政府の初期支出金 5 億 6300 万カナダドルを受け取った。2007 年も政府は負担分を支払っているが、AAFC は生産者の積立金に対する要件を放棄した。2008 年と 2009 年には政府の拠出金を得るには生産者の積立金が必要であった。

2)長期的課題

AAFC では 2009 年と 2010 年に 2 つの調査を実施し、フォーカスグループを導入した。調査参加者は農業所得支援プログラムが経済リスクを最小化するのに役立っていると述べている。しかし、AgriStability に関しては以下の問題点が指摘された。

・他の農業所得支援プログラムに比べると満足度は低い
・生産者への支払スケジュールに懸念がある
・生産者はプログラムの要件が過度であると認識している
・プログラム参加の障害としてプログラムの複雑さ、支払の予測可能性の欠如、申請準備のためのコストがある

・プログラム情報は見つけやすいが、理解するのが困難である

生産者は CAIS のときと同様の問題を感じている。支払が長年の生産者情報に基づいて実施される CAIS や AgriStability ではプログラムの特異性と支払スケジュールの間に避けられないトレードオフが存在する。農業経営に即した支払にしようとすればするほど、計算は複雑になり、申請に掛る時間が長くなる。AAFC は州とともにこのトレードオフの均衡点を見つけなければならない。

AAFC は生産者が示す長期の課題に対処するため、これを監督する連邦・州・準州の 3 機関に様々な選択を提示してきた。これまでの改善にもかかわらず、プログラムの複雑さや予測可能性、支払スケジュールといった長期課題に対する取組の成果は限定的であった。AAFC は目標とスケジュールのトレードオフに対する理解を進めるには関係団体や生産者を更に巻き込んでいく必要がある。

別の長期課題として農業所得のリスク管理に対するプログラムの目的と責任を理解することが挙げられた。2008 年から 2010 年に AAFC は改善を求める生産者や関係団体からの圧力に対処するため戦略評価を実施した。この評価によって農業所得リスク管理に係る生産者、関係団体、政府の役割と責任の明確化が欠落していることが明らかになった。加えて、所得支援プログラムの目的を明確にする必要があることも分かった。この評価は、これらの要因が生産者の期待と異なり、現在の不満につながっていると結論付けている。

3)課題のアウトライン

OAG は、AAFC が所得支援プログラムにおける懸念に気づき、これを特定していることが分かった。連邦・州・準州は制度設計に改善を加えてきた。しかし、不明確なプログラムの目的や、プログラム資金の迅速な支払の欠如、生産者が支払額を予測できないプログラムの複雑さといった長期課題は残されている。AAFC の職員はこれらの懸念を認識しており、GF2 のために関係団体や 3 者機関との協議で議論していると述べている。

(イ) プログラム管理の改善

2007 年の本院検査において AAFC による CAIS 管理に懸念を示した。サービス改善のための財務委員会フレームワーク(Treasury Board’s Framework for Service Improvement)は、政府機関が継続的な改善を目的としたシステムを導入することを求めている。同様に財務委員会リスク管理方針(Treasury Board’s Risk Management Policy)は政府機関が特定したリスクの分析と評価を実施し、コスト効率化、減額、リスク回避手段を実行するように求めている。今回の検査では AAFC による前回検査への対応と勧告、リスク管理戦略、スケジュールの遅れの原因に対する監視状況について検査を行う。

1)前回検査への対応

AAFC は 2007 年の CAIS 検査で指摘した主要な管理上の課題に対処している。支払の計算方法が生産者に対して明確ではないとしたが、今回の検査で AAFC が計算方法に幾つかの改善を行っていることが分かった。

2007 年に AAFC が生産者に対する過少支払より過払の回避を重視していたことが分かった。今回の検査で AAFC は申請の自動証明や生産者の監査の改善を含め、過払と過少支払の特定と管理のバランスを改善していた。

AgriStability の場合、AAFC の品質管理システムの一環として、支払が正確に計算されたかを評価するために、支払後サンプル評価を実施している。2007 年検査では正確率が 97%の業績目標に近いものであったが、2008 年には 98%に近い数字で、業績目標を超えている。

AAFC は支払前にエラー率を決定し、支払を正確にするため、支払前に AgriStability の支払の評価を実施している。これによって支払の誤りは 2005 年の 12.3%から 2008 年には 3.7%に減少していた。

2)主要な活動に対する監視には改善が必要である

2007 年の CAIS の評価レポートは、最新の業績情報の欠如や生産者の回答が分かる調査データの欠如などによって CAIS プログラムには制約があると記している。その結果、最新の業績情報や生産者のリスク管理能力などが把握できるデータの開発など、多くの改善を勧告している。AAFC はこれに対応して行動計画を作成した。全ての行動が 2008 年までに実施されたが、達成されてはいない。本院では、計画された行動は体系的に追跡できず、幾つかの勧告は進展していないことが分かった。

OAG ではプログラムリスク評価が AgriStability と AgriInvest では準備されていたことを確認している。特定されたリスクには、CAIS から AgriStability と AgriInvest への移行や、システム開発の遅れによる AgriInvest の影響に伴って生じる生産者の混乱があった。プログラムレベルで混乱緩和戦略に対する行動を追跡把握していく仕組みは存在せず、対策を実施する明確な日付も特定されていない。AgriStability の支払計算に関する生産者の混乱など幾つかのリスクは顕在化した。定期的な進捗の監視同様、リスク管理行動やスケジュールの説明はリスクを軽減するのに不可欠である。

(ｳ) 連邦・州によるサービス提供に対する監視

GF に関する合意書は連邦と州のいずれかが AgriStability を提供することになっている。移転支払に関する財務委員会指令(Treasury Board’s Directive on Transfer Payments)に従えば、政府機関はサービス提供機関、又は州が連邦プログラムを提供できるようにすることになっている。

アルバータ州やオンタリオ州など、多くの州が CAIS プログラムを管理し、AgriStability プログラムに移行した後も、これを管理している。これらの州は AgriStability の支払の 60%を提供している。

2009 年 10 月にカナダ政府はブリティシュコロンビア州とサスカチュワン州に AgriStability の管理を移転するための財政支援を承認した。州は生産者に近く、その情報を持っているため AgriStability に関してより良いサービスを効率的に提供できると述べた。2009 年 12 月までに 2 州との合意書が署名され、移転の手続を正式に助言した。2010 年 1 月時点で 2 州は 2009 年以降全ての申請を処理する責任を負っている。この結果、AgriStability の支払の 88%は 6 つの州によって提供され、AAFC は残りの州に対してその 12%を提供し

ている。

本検査では AgriStability プログラムの管理をブリティシュコロンビア州とサスカチュワン州に移転した件についても扱い、AgriStability と AgriInvest の財務、業績に関する報告要件を満たしているかを検証している。

1) AgriStability 管理の移転は十分であるが、監視責任は明確ではない

本院はブリティシュコロンビア州とサスカチュワン州がプログラムの提供能力があることを AAFC が保証しているかを検証した。両州は AgriStability の提供に関心があることを正式に表明し、その後要望が正当であることを示す投資対効果を提出しなければならなかった。ブリティシュコロンビア州は 2009 年 2 月に、サスカチュワン州は 2009 年 5 月にこれを提出した。

AAFC と両州は AgriStability を提供する責任を理解していることを確認するため、投資対効果について広範囲に協議していた。両州は投資対効果を評価するため第三者機関に依頼した。AAFC は両州の投資対効果と第三者機関の評価を分析した。また、AAFC は両州が提供能力を持っていることを保証している。例えば、両州は AgriStability の提供を成功するため、十分な規模の人材を雇用し、訓練を行っている。

両州は顧客サービスの改善と管理コストの削減に責任を持つ。これには以下の事項が含まれている。

・顧客サービスに対する意見収集の改善
・管理費用の削減
・顧客とのコミュニケーションの改善
・州が実施する生産者への支払に対する監査

AAFC は管理費用とプログラムコストが全費用の 60%を占めることを検証するため、これらの費用を評価していた。しかし、州が行った全ての関与を移転後に監視する役割と責任は明確になっていないと認められた。州と連邦政府のどちらがこれらの関与について報告するのか、報告が内部のみなのか、公表も行うのかといった点は曖昧なままである。

2) AAFC は議会への業績報告が一貫していない

OAG は、過去 3 か年について CAIS と AgriStability に関する AAFC の業績評価報告書と添付表を分析し、プログラムの結果が一貫して特定されてきたかを評価した。

目標と実際の結果の報告は年度間の比較が難しく、首尾一貫していないことが分かった。幾つかの目標と結果は提示されている年と提示されていない年がある。一貫していないものは GF の下で新たなプログラムが導入されたこと、政府全体の報告要件が変更されたことに原因がある。AAFC は本院に対し、新たな業績評価では首尾一貫したものにすると述べている。

(ｴ) たばこ転作プログラムの管理

AAFC は一時的なプログラムによって農業ニーズに対応しなければならないことがしば

しばある。この種のプログラムによって生じる固有の課題に対処するため、個別に策定される戦略が必要である。

OAG はこの種のプログラムであるたばこ転作プログラムの検査を実施している。これは継続中のプログラムではない。南オンタリオの熱風乾燥たばこ(flue-cured tobacco：たばこ)は需要が急激に低下し、これに対処するためこのプログラムは導入された。南オンタリオはこのたばこの国内主要産地となっている。

オンタリオ州たばこ生産者マーケティング委員会(Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board：マーケティング委員会)は、たばこの葉の販売規制を目的にオンタリオ州法に基づいて 1957 年に設置された。マーケティング委員会は、たばこ加工業者に販売するたばこの価格を決定し、割当システムを通じて栽培するたばこの量をコントロールした。生産の減少から生産者の参入退出を管理し、割当システムを通じて生産やマーケティングを実施するなど、現在では最も適切な生産管理方法とは見られなくなった。割当システムの廃止や転作支援の実施は、産業界を合理化し、他の農産物同様、生産者の価格交渉を可能にする。

2008 年に政府はたばこ転作プログラム(TTP)を発表した。その目的は、以下のようになっている。

・供給管理の割当システムを廃止し、免許制を導入する
・たばこ生産からの転作を促進する
・南オンタリオで生産を継続するたばこ生産者の生産力を改善する

マーケティング委員会が TTP を提供し､転作に同意した生産者は割当 1 ポンド当たり 1.05 カナダドルを受け取る。マーケティング委員会は 2009 年 5 月までに総額 2.84 億カナダドルを支払ったが、州政府の負担はない。

割当システムに含まれる約 1,000 人が TTP の支払を受けたが、そのうち半分以上はその際生産を行っていなかった。生産を行っていた生産者は 2008 年 446 人、2009 年 118 人、2010 年 251 人であった。

TTP の条件はマーケティング委員会が割当システムを廃止し、これに代わって免許制を導入することである。免許制では生産するたばこの量に制限はない。免許を得るためにたばこ生産者は免許を持ったバイヤーと販売契約が必要になる。

財務委員会の統合リスク管理フレームワーク（Treasury board's Integrated Risk Management Framework)に従えば､AAFC はプログラムの設計や運用でリスク管理や過去の教訓を生かす必要がある。また、財務委員会の移転支払に関する指令に従って、AAFC は外部機関が連邦プログラムを提供し、契約書には明文化された説明責任の内容を含み、それは監視可能な状態になっていることを保証しなければならない。

本院は AAFC の TTP に対するリスク管理について検査を行った。また、プログラムに伴って連邦とオンタリオ州が結んだ支払合意書を入手した。また、AAFC とマーケティング委員会とのやり取りやプログラム情報、AAFC の書類も収集している。

1) プログラム開発の際重要なリスクは考慮されていなかった

AAFC は TTP に対する徹底したリスク評価を実施していない。しかし、リスクが発生し

た時は様々なリスク管理を行っている。TTP に関して、当初、AAFC は、たばこの割当システムが要求された期間内に廃止され、免許制に移行できないかもしれないといったリスクのみを特定していた。他のリスクの重要性については、2009 年 2 月の支払合意書の検討と締結の前に認識されていたという証拠を OAG は確認することができなかった。他の重要なリスクの事例には次のようなものがある。

不適切な割当の移転：2005 年に実施されたたばこ転作支援プログラムでは、政府がプログラムを発表すると、たばこ農家は割当を移転することが許されなくなった。しかし、割当移転はたばこ生産に携わったことがない人が転作支援金を受け取ることを許す可能性があった。AAFC はそのリスクを予期していなかった、あるいはそれが発生する程度を予想していなかった。

プログラム条件の混乱：最初に特定されなかった他の主要なリスクはマーケティング委員会とプログラム参加者の間でプログラム条件に関する混乱がある。プログラムの実施とその後を通じて、AAFC は生産者、法律家などからの多くの苦情に対応することになる。苦情の多くは、TTP 参加者がたばこ生産のために締結する事業の取決めと、たばこを栽培するための免許を取得するための適格ルールに関連している。AAFC は、2009 年 5 月に受け入れ可能な契約のプログラム条件を明確にした。

加えて AAFC は活動をフォローアップするためのプログラム提供期間中にリスクを特定、監視するためのリスク登録を開発していなかった。しかし、同省は問題が発生した際の対応は早かった。

徹底したリスク評価とリスク緩和の戦略が欠落していたことで以下に示す重要な結果を生んでいた。

・重要なプログラム条件が生産者やマーケティング委員会にとって適切に定義されていなかった
・不適切な割当移転が発生し、これを修復する必要があった
・AAFC は幾つかの事業取決めのコントロールに成功したが、全てではなかった
・TPP 参加者とたばこ生産者間における許可された取決めのタイプなど、事業の取決めについて不必要な混乱が続いた

2) 政策のフォローアップは実施された

TTP の実施後、AAFC は外部監査を雇い、マーケティング委員会とともに TTP 参加者が支払合意書の義務を順守したことを確認した。外部監査は割当システムが廃止されたことを確認し、AAFC からマーケティング委員会に移転した額を検証した。加えて、TTP 参加者の事業の取決めに関する書類を受け取った。

外部監査はマーケティング委員会が TTP 参加者、その配偶者、子供に免許を発行しなかったことを把握している。加えて、2009 年の 13 件(8%)の事業取決め、2010 年の 56 件(15%)の事業取決めは公正な市場価値ではないことも分かった。同様に、11 人の生産者は情報提供を求める電話に対して対応していない。

外部監査は TTP 参加者がたばこの生産免許を持った家族と事業上の関係を持つ傾向にあ

ると記している。例えば、TTP 参加者である両親が扶養関係のない子供に土地や設備をリースしたり、TTP 参加者である成人の子供が両親に土地や設備をリースしたりしているといった事例があった。兄弟、姉妹、祖父母、姻戚など、事業上、様々な関係が存在している。これらの関係の全てが支払合意書におけるプログラムの条件を満たしている。

プログラムの目標達成という観点について外部監査は以下の結論を示した。

・割当システムを廃止するという目的は達している
・残ったたばこ生産者を活性化するという目的は達している(2010 年にたばこ生産が倍増)
・たばこ生産から転作を促進するという目的はあまり進展していない。TTP 参加者は他の作物を栽培するが、それは土地のわずかな面積でしかない。

AAFC はプログラムの設計や運営を評価するため、過去の教訓に照らして分析を行った。記載された長所としては以下が指摘された。

・AAFC は適切な承認と資金の移転を時間内に実施した
・AAFC は生産者の連絡に対応し、ルールを明確にするため彼らに連絡をとった

記載された課題としては以下が指摘された。

・生産者はプログラムの目的を明確に認識していなかった
・マーケティング委員会の役割やプログラムの実施方法についてマーケティング委員会との間のコミュニケーションのあり方が明確ではなかった
・支払合意書は割当移転を含んでおくべきであった
・発生する可能性があった問題を予想することに対して、より大きな注意を払うべきだった
・マーケティング委員会はオンタリオ州の常設機関であり、たばこ生産者の利益を代表している。TTP の目的に対してこれは利益相反であるように見える

エ 勧告及び受検機関からのコメント

農業所得支援プログラムに対する主な勧告は以下のとおりである。

(ｱ) プログラム設計の改善

勧告	対応
AAFC は、生産者と利害関係者の所得支援プログラムの目的とトレードオフについての理解を深め、農業リスク管理に対する政府と生産者の責任を明確にするために、州と準州と連携すべきである。	AAFC はこの勧告に同意した。さらに、次のようにコメントしている。「現在のプログラムは生産者のニーズに応えるため関係団体と開発したものである。州と準州と連携して、本省はプログラムの開発に向け、関係団体と広範囲に協議を継続しており、近年 2 つのルートを通じて GF2 の協議を行っている。この勧告は 2013 年 4 月の GF2 で反映する」。
AAFC は直面している課題を理解し、将来の所得支援プログラムの理想的な実施スケジュールを開発、監督するためにサービス提供を行っている組織と連携すべきである。	AAFC はこの勧告に同意した。AAFC の目的は、プログラムを提供する際、意図した便益を参加者に保証することである。GF2 では所得支援プログラムの開発、運用において積極的にサービス提供機関との連携を図る。AgriInvest の提供と同様に提供の取決めで生じる課題にかかわらず、生産者がプログラムの便益を得るように緊急時対応計画を導入することを AAFC が保証する。この勧告は 2013 年 4 月の GF2 で全面的に実施する。

(ｲ) プログラム管理の改善

勧告	対応
AgriStability と AgriInvest における主要な計画活動が期待とおり実施されるようにするため、AAFC は正式の検証・報告システムを開発、運用すべきである。	AAFC はこの勧告に同意した。AAFC は継続的な改善を目的にプログラムを監視、評価するため州や準州と協力している。この種の活動は次回の合意書においても継続するので、勧告に取り組むための活動や提案された活動、リスクの緩和戦略を示すための書類を蓄積する正式のシステムを AAFC が実施する。この勧告は 2013 年 4 月の GF2 で全面的に実施する。
AgriStability と AgriInvest の支払過程をより体系的な方法で分析し、生産者への支払スケジュールを改善するための措置をフォローアップする必要がある。	AAFC はこの勧告に同意した。AAFC では支払の迅速性に対する懸念を認識している。改善のため産業界や州、準州と議論してきた。AAFC では GF2 の議論の中で所得支援プログラムの制度設計を体系的に評価し、迅速性を改善するため支払プロセスを分析する。この勧告は 2013 年 4 月の GF2 で全面的に実施する。

(ｳ) 連邦・州によるサービス提供に対する監視

勧告	対応
将来の投資対効果の要件に対して、連邦政府と州政府のどちらが投資対効果への関与を監視、報告するかについて AAFC は州政府による提案の必要性を追加すべきである。	AAFC はこの勧告に同意した。AAFC は、州政府の重要な関与の監視、報告は将来の投資対効果の中でいかに対処すべきかを明確にする。
所得支援プログラムについて議会や国民への報告の完全性と迅速性を改善するため、合意した業績評価体系を完成させ、完全に実施するため AAFC は州政府と協力すべきである。	AAFC はこの勧告に同意した。AAFC はプログラム業績の測定と報告を約束し、そのため州、準州と所得支援プログラムの業績体系を開発した。AAFC は報告書が首尾一貫し、完全な業績を議会や国民に提供するように、業績報告のフレームワークを洗練させる。この勧告は 2013 年 4 月の GF2 で全面的に実施する。

（追記事項）

本検査報告については、現地調査でインタビューを実施しており、主な内容は以下のとおり。

・（内部監査組織と協力して、調査を行ったとあるが、共同調査はよくあることなのか、との質問に対して）共同で調査を行うことは一般的ではない。ただ、今回は前の制度(Growing Forward)に関して幾つかの提言がなされ、内部監査組織においてフォローアップをしなくてはならなかった事情がある。当該フォローアップの時期が我々の監査時期と重なったために共同で実施することとなった。共同調査をしたものの、作業は別々に行った。

・（プログラムの設計、管理について改善勧告をしているが、GF2 や Canada Agricultural Partnership での改善状況等について追加検査をしているか。また、予定はあるか、との質問に対して、）実施しておらず、現時点では計画もない。長期計画の中では、これまでの勧告にも目を向けるが、すべての勧告に対して追加検査をするわけではない。インフォーマルな形で内部監査の担当者と意見交換する場合もあり、ハイリスクなものであれば確実にフォローアップするが、すべての勧告に対して行うという訳ではない。また、これまでの勧告をもとに新たな検査対象を設定することもある。

（2）事例 2（OAG 検査報告リスト表 No.6）【2013 年】

2013 Fall Report of the Auditor General of Canada Chapter 4　Canada's Food Recall System 会計検査院 2013 年秋季報告書 第 4 章　カナダの食品リコール制度

ア　検査の背景・目的

カナダ食品検査庁(Canadian Food Inspection Agency: CFIA)は、保健省(Health Canada: HC)と公衆衛生庁 (Public Health Agency of Canada: PHAC)、州・準州政府から適宜支援を受けながら食品安全の問題に対処している。しかし、同庁はフォローアップ体制や緊急事態として実施される大規模なリコールの運営に問題がある。本報告書は、HC や PHAC からの支援で CFIA が食品リコール制度を十分に運用できるかを検査している。

(ア) 食品リコール制度

カナダの食品リコール制度には 4 つの重要なステップがある(図表 6-7)。第 1 段階は問題の性質、範囲、原因を決定する食品安全調査の実施である。CFIA は毎年 3,000 件の食品安全調査を実施している。食品安全調査やリコールとなる要因は食中毒、消費者の苦情、日常の製品サンプリング後に発生する農場での問題、CFIA による検査などがある。

図表 6-7　カナダにおける食品リコール制度

出典：OAG(2013), "Canada's Food Recall System", 2013 Fall Report of the Auditor General of Canada, Exhibit4.1 より

食品安全調査中に、CFIA は、生産あるいは加工施設までさかのぼって食品の追跡を行い、問題の原因を見つけるためにリコール企業と協力する。CFIA は、汚染の可能性のある食品がカナダや外国に流通する範囲を判断するために調査を行う。調査により食品安全上のリスクが確認されると、調査はオタワの CFIA の食品安全リコール事務所に照会される。

第 2 段階は意思決定の段階である。食品安全調査で得られた情報から、CFIA は汚染の可能性のある食品によって引き起こされる健康リスクを評価することを HC に要請することができる。この評価に基づき、CFIA は健康リスクの管理に必要な戦略を決定し、企業の自

発的なリコールを勧告するかどうかを判断する。食品リコールは 3 つのクラスに分類される(図表 6-8)。健康リスクに対する他の選択肢としては製品の流通停止あるいは押収、企業の登録や免許の取り消しあるいは停止、企業の起訴がある。2006 年以降年間 200 件から 300 件の食品リコールが発生している。

図表 6-8　食品リコールのクラス

クラスI ハイリスク	食品の飲食が深刻な健康被害あるいは死に至らしめる高いリスクが存在する。
クラスII 中間リスク	食品の飲食が短期で生命に危害のない健康問題をもたらす可能性が高い。深刻な健康被害の兆候は健康的な人たちに対しては低い。
クラスIII 低リスク・ノーリスク	食品の飲食が望ましくない健康への影響をもたらす可能性は低い。このクラスには、健康安全上のリスクはないが、関連法に準拠していない食品が含まれる（例えば、添加剤や防腐剤が許容レベルより多い食品）。

資料：CFIA

出典：OAG(2013), “Canada’s Food Recall System”, 2013 Fall Report of the Auditor General of Canada, Exhibit4.2 より

責任企業がリコールの決定を行うと第 3 段階に至る。CFIA はリコール企業のリコールを監督しており、これには企業による顧客に対するリコールの告知、対象製品の市場からの撤去、回収の確認を含んでいる。当該機関は食品安全性の危険性や関連食品について消費者に警告することができる。4 番目の最終段階で CFIA は企業が対処あるいは廃棄を行ったかを確認し、汚染源の特定を行い、対策を講じたかを監督する。

(ｲ) 検査の焦点

本検査の目的は、CFIA が、HC と PHAC 等の支援を受けながら十分に食品リコール制度を運用できているかどうかを判断することである。検査は CFIA と、図表 6-7 に示す食品リコールプロセスの重要なステップにおける CFIA による管理が中心である。本院では特に以下の点を検査している。

・政府機関が自らの政策、手続きに従ってきたか
・政府機関が緊急手続きに入った際、大規模食品リコールの運用を準備し、効率的にこれを管理してきたか
・食品リコールを実施する際、HC と PHAC は十分に CFIA を支援してきたか

検査対象期間は 2010 年 1 月 1 日から 2012 年 12 月 31 日である。

イ　検査の方法

本院はカナダ政府の食品安全調査とリコールに対する管理について検査を実施した。食品安全調査の開始から、活動のフォローアップ、リコールの原因の特定と対策の実施状況を

含む最終段階までその活動状況を調査した。そのため、2010 年と 2011 年のクラスI及びクラスII(最も深刻なケース)のリコール 344 件から無作為抽出によって 45 件を選んだ。2012 年には注目された 3 件の牛肉リコールがあり、2012 年についてはクラスIの食肉リコール 14 件全てを検査の対象とした。検査期間中のリコールは全て企業による自発的なリコールであった。

今回の検査では CFIA の食品検査は対象としておらず、食品リコールに直接関係がない法令順守状況も対象としていない。リコールの間に行われた決定の背後にある科学的知見は対象にしていないが、重要な決定が合理的に書面化されているかどうかは評価した。PHAC の食中毒監視システムは評価の対象ではなく、食中毒の流行へ公衆衛生上いかに対応したかも検査の対象ではない。HC による食品安全基準の整備や食品安全に関する HC による CFIA の活動に対する評価も対象としていない。本検査の対象は、連邦機関の活動で、州政府、準州、企業を対象とするものではない。また、2012 年の XL Foods 株式会社の牛肉リコールを報告した、カナダ政府が任命した専門家の見解も対象ではない。

政策やガイダンスに関する書類、調査やリコールに関する電子ファイルや書類も評価した。CFIA、HC、PHAC の職員に対するヒアリング調査を実施し、食品業界の代表者にも会っている。

図表 6-9　検査の評価基準と情報ソース

評価基準	情報ソース
CFIA は、HC と PHAC を含む食品安全調査の調整メカニズムを開発、実施し、その結果食品安全の規模に比例して、遅延なく、首尾一貫した調査が実施されている。	・カナダ食品検査局法 ・食品調査対応マニュアル(CFIA) ・品質管理システムマニュアル(CFIA)
HC は国際リスク評価原則に則って健康リスク評価を実施することで CFIA の食品安全調査を支援している。	・食品医薬品法 ・国際食品規格：国連食糧農業機関(FAO)、WHO、政府による適用のための食品安全性のリスク分析の作業原則 ・食品安全調査に関連して CFIA に健康リスク評価を提供するための食品局の標準作業手続き(HC) ・2008 年 HC と PHAC、CFIA による覚書
CFIA はリコールに関するどのような情報を関係者が必要とするかを決定し、一貫して遅滞なくこうした情報を収集している。	・カナダ食品検査局法 ・カナダ政府のコミュニケーション指針(財務委員会)
CFIA はリコール会社がリコールを効果的に実施していることを一貫して遅滞なく確認している。	・食品調査対応マニュアル(CFIA) ・品質管理システムマニュアル(CFIA)
CFIA は、規制対象者とともに食品安全問題の原因に対処することを保証し続けている。	・食品調査対応マニュアル(CFIA) ・品質管理システムマニュアル(CFIA)
CFIA は、登録食肉施設のリコール計画の完全性を評価する。	・食品安全性向上プログラムマニュアル(CFIA) ・手続きのための食品衛生マニュアル(CFIA)

出典：OAG(2013) “Canada’s Food Recall System”, 2013 Fall Report of the Auditor General of Canada

ウ　検査の対象と結果

(ｱ)　調査とリコールの決定

食品安全調査は、CFIA の食品調査に関する手続きマニュアルでリコールの最初のステップに位置付けられている。CFIA のガイドラインでは、食品安全調査は、徹底的で、一貫性があり、時期に適した方法で実施されるべきであると記している。そこには時間の基準の定義はないが、食品安全の懸念が特定された場合直ちに調査を始めること、としている。加えて、CFIA の指針では、調査と対応の規模や内容は、危険性の性質や発生の可能性に比例しなければならないと記載されている。

1)CFIA は迅速に食品安全性の問題を調査している

CFIA は食品安全調査を遅滞なく、食品安全性の問題の規模等に合わせて実施していることが分かった。食品安全性の問題の管理は国民に最も高いリスクをもたらすため、迅速な調査を行うという当該機関の指針と整合している。検査を実施した 59 件の食品リコールのうち 55 件(93%)で最初に問題が特定されてから 24 時間以内に調査が開始された。59 件のうち 49 件(83%)でリコールの決定が 8 日以内に行われ、49 件のうち 31 件(63%)は 3 日以内に行われた。CFIA は意思決定までに多くのことを行っている。これには、問題となっている食品のサンプリングによる汚染の確認、インタビューの実施、疾病が伴う場合 PHAC との協議、HC に対するリスク評価の要請などが含まれる。今回の検査で CFIA が原因で遅れが発生したケースはなかった。

リコールまでに 8 日を超えた 10 例についても、より複雑な調査を行った結果であった。食品安全調査の内容も発生したリスクに比例しており、高いリスクに対してはより多くの調査を実施していた。

登録食肉施設は、食品安全調査で食品の位置特定を容易にするため、食品流通記録を管理しなければならない。2012 年の 2 件の大規模な食肉リコールでは、流通記録の入手が問題となった。9 月の XL Foods に対する調査の初期段階で企業からの流通記録の提供が遅れ、CFIA の調査官が入手した際にそれは使用できない形式であった。調査官は情報解釈に数日を費やし、使用できる形式に変更したため、これが遅れとなった。New Food Classics による 2012 年 3 月のリコールでも流通記録の入手の遅れがあった。このときはリコール中に破産管財人の管理下に置かれたことが理由であった。

これらの問題は最近のことではない。流通記録を迅速に提供しなかったことは「ウェザリル報告(Weatherill Report)」でも引用され、CFIA は連邦が規制する食肉加工業者に対して記録の入手を容易にするように勧告を行っていた。それ以来、CFIA は記録の提供を改善するように求めているが、情報の入手の問題が続くようであれば、より強力な方法が必要である。

(ｲ)　リコール後のフォローアップ

CFIA の方針では、食品が市場から撤去されたのち、職員がリコール企業とフォローアップを実施しなければならない。例えば、CFIA は食品が適切に処分されたかを検証しなければならない。リコールと同じ問題が再び発生しないようにリコール企業の是正措置を評価

しなければならない。

1)CFIA はリコール食品の処分を矛盾なく検証していることを保証できない

リコールのフォローアップとして、リコール企業は食品の是正あるいは処分を実施しなければならない。企業はアレルゲンを特定してラベルを修正したり、バクテリアを除去するためリコール食品を調理したり、食品を処分したりといったことを行う。CFIA には企業が選択した措置が適切で、実施されていることを確認する責任がある。リコール食品の適切な処分や是正は汚染食品が再び市場に出ることを阻止する。

本院は CFIA が企業によるリコール食品の是正や処分を監視するための手続きを開発、執行しているかを検査した。当該機関は職員が食品廃棄を監視する際に使用する明確なガイダンスを作成していない。インタビューした職員はリコール企業の経験と知識に基づいて確認作業の範囲を決定してきたと述べている。同種のリコールで異なる対応が取られていたことが分かった。

CFIA の方針では、企業の是正や処分を検証するため、採用した意思決定や措置を職員が文書化しなければならない。この書類には処分の日付、量、処分の確認者の名前といった事項が含まれる。しかし、当該機関は処分の確認を十分に文書化していなかった。本院が検査したリコールのほとんどで、書類が不備なため、国民に対して深刻な安全リスクをもたらす食品は市場に再投入されない、と CFIA が保証できるかどうかを本院では確認できなかった。

2012 年に発生した 2 つの大規模な食肉リコール(XL Foods 株式会社と Cardinal Meat Specialists 株式会社)は一般的なケースとは異なる。これらのリコールでは CFIA が食品の処分を確認しており、監督活動を明確に文書化している。リコール食品が市場に再び入ってこないことを CFIA は保証できる。

2)CFIA はリコール企業が迅速にリコールの根本原因を是正することを検証するフォローアップ措置を十分に実施していない

OAG は、CFIA がリコールの根本原因を特定し、是正するため、リコール企業をフォローアップする手続きを整備、執行しているかを確認した。また、当該機関が導入したスケジュールは守られていたかどうかを検証した。

2010 年と 2011 年の検査対象のリコールの約 70%は CFIA に登録していない企業であった。食品医薬品法で未登録の企業が市場から汚染食品をリコールするすることを確認するため、CFIA は幅広く権限を認められているが、これらの企業は根本原因を特定するためにリコール後に彼らが採用した措置を CFIA に知らせる必要がない。リコール後是正措置を要求する権限がないにも関わらず、CFIA は未登録の企業にリコールの根本原因に対する是正措置の情報を求めていることが分かった。

OAG は登録された施設で採用されたフォローアップ措置を検証した。今回の検査では、登録施設の多くを代表する登録食肉施設に焦点を当てた。

登録食肉施設でのフォローアップ措置には、CFIA の調査で特定された欠陥を企業が是正することの検証も含まれる。調査官は法令違反を追求するため、是正措置要求を利用する。CFIA の食肉に対する手続きマニュアルでは、是正措置要求を行う際、調査官は是正措置要

求から 60 日を超えない範囲で、法令違反解消の期日を決定しなければならない、と定めている。OAG は、食品リコールと直接関連する是正措置要求で、CFIA が期間内に是正措置が完了したことを検証しているかを検査した。是正措置要求は、対象となる 20 件の食肉リコールのうち 14 件で出されていた。これらは衛生管理の向上や調理手続きの安全性を高める方法を通じて、食品安全予防策を改善することを目的としている。

しかし、是正措置が期間内に完成していないことも分かった。是正措置を要求した 14 件の食肉リコールのうち 10 件で是正措置の完成が規定の 60 日を超えていた。今回の検査結果は CFIA が行った最近の内部監査の結果とも整合しており、内部監査結果は是正措置要求が十分に監視されておらず、期間内に解決されていないことを示している。

3)CFIA は登録食肉施設で他の必要なフォローアップ措置を期間内に完成させていない

登録食肉施設に対しては、CFIA は追加のフォローアップ要件を示している。リコール後、リコール企業は食品安全システムの評価を行い、将来の問題を阻止するため食品安全管理に必要な改善を実施しなければならない。別のリコールに遅滞なく、有効に対処できるように、リコール企業は学んだ教訓を組み込むためリコール計画を見直さなければならない。食肉に関する手続きマニュアルでは、CFIA の調査官が、事案管理システム(Issues Management System)にリコールファイルが公開されて 30 日以内に企業の改定した食品安全システムとリコール計画を検証しなければならないとされている。

OAG は CFIA が定められた 30 日以内に企業の改定された食品安全システムとリコール計画の検証を実施したかを検査した。今回の検査では、CFIA が必要な評価を時間通りに完成していないことが分かった。検査した 20 件のうち、4 件は閉鎖され、16 件がフォローアップの対象であった。このうち 7 件で CFIA はこの業務を実施したという証拠を提供することができなかった。CFIA が期間内に終了したのは残り 9 件のうち 2 件だけだった。

また、調査した 20 件の食肉リコールで、リコール終了後 81 日から 984 日間、CFIA のリコールファイルは公開されたままで、このうち 7 件は 2013 年 5 月時点で依然公開されている。

CFIA は、リコール企業が時間通りにフォローアップ措置を完成していることを十分に保証できない。

(ｳ) 緊急事態手続きで管理されたリコール

CFIA は緊急事態管理法(Emergency Management Act)の下で、緊急事態に備える計画を作成する義務を負っている。全ての分野に適用する承認された緊急事態対応計画(emergency response plan)を持つことに加え、CFIA は食品安全性の緊急事態を管理するために使用する緊急事態対応計画案を持っている。食品安全緊急事態対応機能計画(Food Safety Emergency Response Functional Plan)は、数年の間計画案のままとなっている。

CFIA は食品安全緊急事態を重大な課題(high-profile issues)と、日常的に実施される食品調査・リコールに分割している。緊急事態対応計画では、CFIA はカナダの緊急事態対応フレームワークにある緊急事態の定義である「環境あるいは財産への損害を限定するため、あるいは国民の健康、安全、福祉を保護するため、国民や財産に関する行動の迅速な調整を必要

とする現在のあるいは差し迫った事態」を使用している。CFIA は、また、重大な課題を「緊急事態となる可能性がある際に迅速な評価を必要とする問題」と定義している。この場合、CFIA は重大な課題に対処するため緊急事態対応手続きを発動できる。緊急事態手続きが発動されると、当該機関は対応を制御、調整するため、事態指令システム(Incident Command System: ICS)と呼ばれる標準化された管理構造を使用する。事態の広がりに応じて職員は地域、地方、国家あるいはその全てのレベルの緊急事態手続きの発動を選択できる。

ウェザリル報告書は、2008 年のリステリア症流行の初期段階で CFIA 幹部管理者が十分に関与しなかったことを指摘し、こうした事態に際して ICS の使用を含むガバナンス構造の改善を勧告した。これを受けて、CFIA は食品安全に関するインシデントを管理するためのシステムの使用を始めた。

1)緊急事態対応計画の実施は混乱を生み出した

CFIA の食品安全緊急事態計画案に述べられているように、計画の主な目的は「対策を通じて調整を行い、リソースを効率的に活用し、情報伝達を強化する」ことである。当該機関は緊急事態管理を成功するための必要な条件を特定している。これらの 1 つは、緊急事態計画とその対応努力が CFIA 職員の責任と日々の役割の延長にあることを確認している。CFIA は、緊急事態でこれらの役割からの重大な逸脱が、誤解と混乱を引き起こす可能性があることを認識している。

OAG は、国家レベルでの ICS の発動が CFIA 幹部管理者による関与に対して有効であることを確認した。XL Foods のリコール後に、食品安全専門家を統合するために ICS を変更したことも含め、CFIA が緊急事態手続きを改善したことも分かった。変更された手続きは、Cardinal Meat Specialists のリコールで利用された。

対照的に、ICS の発動が本部や地域の職員に混乱を招いたことも分かった。彼らは、通常、食品安全調査とリコールを担っており、彼ら自身で意思決定を行っている。ICS が確立すると、調査やリコールの意思決定が緊急事態運用センター(emergency operations centre)の責任者(incident commander)に移行する。こうした職員の多くは意思決定の責任が移ったことを知らなかった、と OAG に対して述べている。彼らはリコールの対象となる施設と連絡を取っていたが、これを知らなかったことは彼らがリコール企業からの重要な質問に答えることができなかったことを意味している。

また、ICS が発動した 3 つのリコールで重要な関係者が混乱していたことも分かった。Cardinal Meat Specialists と XL Foods の職員は、異なる CFIA 職員から複数の情報提供の要請があり、これが混乱を生み、業務負荷を高めたと述べている。彼らは CFIA が書面にするなど、明確にして情報を要求する必要性を強調していた。加えて、リコール企業の職員は CFIA の連絡先を一本化することが効率性を改善すると提案していた。XL Foods の牛肉リコール専門家評価報告書の中でも同様の意見があり、ここでは CFIA の流通記録の受取の遅れと情報要求に関する企業の混乱について指摘している。評価ではこうした分野の改善を勧告していた。

CFIA 職員と関係者に混乱を招いた主要な要因は、以下の 2 点に特定される。1 点目は、食品に関する緊急事態計画案の中で概括的に示されているガバナンス構造が、緊急事態管理の成功に必要な要因を満たしていないことである。緊急事態対応を確立することは新た

なガバナンスメカニズムと意思決定機関を作ることであるが、CFIA や主要な関係者はこうした変更を十分に理解していない。

2 点目は、多くの CFIA 職員は食品安全に関する緊急事態管理計画案を知らないことである。緊急事態管理法は、連邦機関が緊急事態管理計画を策定し、日常的にテストしなければならないことを規定している。日常的にテストが必要な計画は、CFIA 内部やその連携者との間に信頼関係を作るのに役立つ。しかし、この計画は 2004 年に計画案となったが、テストは行われていない。CFIA が実施した内部評価でも計画を完成させ、主な職員の役割と責任を明確にする必要性が指摘されている。

2)評価に基づく教訓は総合的ではない

CFIA の内部ガイダンスは緊急事態運用センターの責任者が緊急事態対応で発生した問題を特定し、うまく機能したプロセスを文書化するため、事後評価を行うことを勧告している。本検査を実施している際に CFIA は事後評価のフォーマットや構造を詳述した指令を作成した。CFIA はこのアプローチを 2012 年に緊急事態手続きが発動した 3 つのリコールに適用した。この新たな指令は、事後評価の実施内容を職員に対して明確にしている。しかし、完成した事後評価は、この新たな指令の要件を満たしていない。例えば、指令では事象ごとに詳細なレポートを要求している。CFIA は New Food Classics のリコールでは詳細な評価を行ったが、XL Foods と Cardinal Meat Specialists のリコールでは詳細な評価を行っていない。

事後評価の参加者に関する情報が欠けていることも分かった。例えば、New Food Classics の事後評価では参加者の名前がリスト化されているが、XL Foods と Cardinal Meat Specialists ではそうなっていない。検査を行った 3 つの大きなリコールで、重要な参加者の考えを共有することはリコールプロセスを改善することに寄与するかもしれない。CFIA はこれらの評価を公開するかどうかを検討すべきである。

(ｴ) ガイダンスと支援システム

今回の検査で OAG は、本検査の中で特定した幾つかの課題に関して、これを生み出す要因を特定した。これらは内部監査や外部評価などで以前から指摘されている長期的な課題である。

1)CFIA の食品安全調査とリコールの管理ガイダンスは完成したものではない。

明確な指針とガイダンスは、職員の責任と、調査やリコールで取るべき行動や責任を職員が認識するために重要である。今回の検査では、CFIA に指針や手続きを記した多くの文書があることが分かった。これらの中には、中心的な文書として、食品安全調査と対応に関する「CFIA フレームワーク(2012 年 7 月最終)」と、「食品安全対応マニュアル(2011 年 8 月最終)」があり、支援文書として消費者苦情マニュアルと訓練マニュアル、登録施設マニュアルがある。

用語や資料の作成が常に首尾一貫しているわけではない。例えば、食品調査対応マニュアルで示されている役割や責任は、確立された実施内容と整合していない。マニュアルやガイダンスは完成版となっていない。食品安全緊急事態対応機能計画は 2004 年から計画案のま

まであり、消費者苦情マニュアルは何年間もの間ドラフト段階である。OAG の 2010 年秋季報告書の「第 9 章動物の病気」で CFIA は動物の病気に関する緊急事態において、ドラフト段階の手続きを適用したことが指摘されている。マニュアルやガイダンスにおける更新、完成版、承認の遅れは内部監査や評価においても指摘されてきた。

2)記録が不完全であるため、CFIA の調査とリコールを追跡する能力を制限している

CFIA は彼らの監督活動や重要な決定を文書化するため、課題管理システム(Issues Management System: IMS)の使用が義務付けられている。IMS ファイルを終了する前に活動が実施され、適切に文書化されたことを検証するため、監督者は IMS ファイルを評価しなければならない。

今回の検査では、不完全な文書を多く見つけた。リコールで確立した方針に従って手続きが実施されたか、要求通りに IMS の文書が作成されたかを判断するため、検査では IMS の情報を評価した。多くの IMS ファイルは完成しておらず、特にリコールのフォローアップ段階において、こうしたことが見られた。重要な食品安全の決定に関しても、十分な文書化が行われていなかった。重要な情報を一元化することによって、CFIA に対して食品リコールの重要なステップで実施されることや重要な決定が文書化されることを保証できる。

3)CFIA は検査官が指針に従って調査やリコールを実施していることを十分に検証していない

CFIA によると、プログラム設計の継続的な改善は、食品安全調査とその対応に関する行動を導く原則の 1 つである。CFIA は継続的な改善努力を支援するため品質管理システム(quality management system: QMS)を導入している。検査監督者は、指針や手続きに従っていることを確認し、改善の必要な領域を特定するため、QMS 評価を実施している。QMS として、CFIA はリコールシステムを苦情と調査、リコール管理、有効性評価の 3 点から評価している。毎年、CFIA はどれほどの品質検証を実施しなければならないかを決定している。

OAG は、CFIA が食品安全調査とリコールに関する 3 つの課題のために要求されている品質検証を完了しているかどうかを検査した。また、QMS で特定された指針やプロセスが改善されたかどうかも検査した。

CFIA は 2010 年、2011 年、2012 年に計画した品質評価のすべてを実施したわけではないことが分かった。この間、当該機関は、リコール管理の 72%、有効性評価の 69%を完成した。完了した評価に地域的な偏りがあることも分かった。2010 年と 2011 年のリコール管理に関する評価で完了した 16 件のうち、15 件がカナダ西部のものであった。1 件はオンタリオ州で、ケベック州や大西洋沿岸州で実施されたものはなかった。全ての分野で完了情報が欠落していることは、CFIA がリコールや改善の実施に係る国家の全体像を描くことを制約してしまっている。

CFIA 職員は計画された品質検証の全てを提供するには十分な時間がなかったと報告している。これらの活動の監督者は、食品安全調査とリコールを監督する責任もあり、こちらの優先順位が高かった。職員は、方針や手続きが改善されるあるいは明確にされるが、しかし、改善は迅速には実施されないことを品質検証が示している、とコメントした。例えば、CFIA は食品安全調査とリコールを実施するために必要な義務的な訓練を定義してらず、消費者

苦情マニュアルは何年間もドラフトのままである。

(オ) 情報ニーズの評価

カナダ政府のコミュニケーション指針に従えば、連邦機関は国民の情報ニーズを評価し、政策やプログラム、サービスに関する迅速で、正確、明確、客観的かつ完全な情報を公表しなければならない。CFIA の政策とガイダンスでは、提携者、関係者、国民に対して透明性の必要性を述べている。本院は、リコールに関して関係者がいかなる情報を必要としていると CFIA が決定しているか、終始一貫して遅滞なくこの情報が伝達されているかを評価した。

1)CFIA は関係者の情報ニーズを評価していない

今回の検査では、CFIA が調査やリコールの過程でリコール企業と連絡を取っていること、特に市場から食品を除去していることを確認するための有効なチェックを実施する際、食品の配送業や小売業といった重要な関係者と連絡を行っていることを把握した。また CFIS は食品リコールの情報に関する消費者への警告や、インターネット、電子メール、ソーシャルメディアの利用など、様々な方法で情報を公表している。ウェザリル報告書の勧告に対応して、現在 CFIA は関連施設の調査結果を公表し、リコールとなった問題が深刻な疾病や死亡事故を引き起こした場合に執られる是正措置について記載している。

CFIA はリコール情報を関係者に提供しているが、それが彼らのニーズに適しているかを評価していない。既述したように、産業界では CFIA が調査やリコールの間に提供する情報は改善されるべきと指摘している。専門家のレポートも産業界に提供する情報は改善が必要であり、XL Foods リコールで伝達された情報が混乱を招いたと報告している。専門家評価は CFIA が産業界との情報伝達を改善すること、消費者が警告を読みやすくする改善が必要である、と勧告している。加えて、リコールがどのように実施されるかを一般に対して啓蒙していく機会を設けることを勧告している。

エ 勧告及び受検機関からのコメント

主な勧告は以下のとおりである。

(ｱ) 調査とリコールの決定

勧告	対応
食品安全調査を容易にするため、CFIA は必要な情報を明確にし、事業者に完全でアクセス可能な、すぐに利用できる情報として管理するように義務付ける必要がある。登録した法人に対して、検査員は管理すべき情報が完全で利用可能であるかを定期的に確認すべきである。	CFIA は勧告に同意し、実施するとした。 2013 年 5 月 15 日時点で、登録食肉施設は調査やリコールで利用可能なフォーマットで流通記録を管理することを規制要件としている。 2013 年 12 月 31 日までに、CFIA 検査官は規制要件に合わせて登録食肉施設が情報更新を行ったことを確認し、これに従わない企業に是正措置を講じる。

(ｲ) リコール後のフォローアップ

勧告	対応
CFIA はリコール食品の処分、是正に関する監督や文書化のためのガイダンスを検査し、更新すべきである。これには CFIA に適切な処分、是正が実施されたことを保証するための必要な手続きを含む。	CFIA は勧告に同意し、実施するとした。 CFIA はリコール対象製品を含む、製品の処分について、よりわかりやすい包括的な運用ガイダンスを開発している。このガイダンスは 2013 年 12 月 31 日までに完成し、検査活動の評価や文書化で検査を支援する。
CFIA は未登録企業に対するリコールの原因をフォローアップする手続きや政策を明確に示すべきである。	CFIA は勧告に同意し、実施するとした。 CFIA は未登録分野のリコールの原因をフォローアップするための手続きを見直している。リコールの原因に対処するため、企業の是正措置の文書化を含め、2014 年 4 月 30 日までに運用ガイダンスの改定を行う。 CFIA はカナダ食品安全法(Safe Food for Canadians Act)を成立させることで法律と規制の枠組みを近代化し、同法を支援するため新たな規制を開発する。
CFIA は 60 日間以内に是正措置要求が完了したことを確認するため、登録食肉施設で是正措置要求(CAR)を監視すべきである。	CFIA は勧告に同意し、実施するとした。 2013 年 3 月に CFIA は閉鎖予定日を過ぎても公開されている CAR の管理に関して、内部監査の勧告に応じ、公開している是正措置要求（CAR）の監視と監督を強化した。期限が過ぎた CAR が閉鎖され、公開されている CAR に対し、食品安全リスクを緩和するための延長と暫定措置の合理性が示され、文書化されていることを保証するため、適切な行動がとられるように毎週レポートが管理者に提出されている。四半期レポートを通じて幹部職員も CAR の状態を把握することになる。

(ｳ) 緊急事態手続きで管理されたリコール

勧告	対応
CFIA は事後評価の指令を完成させ、緊急事態対応手続きを発動する食品リコール後にこれを実施すべきである。これらの評価は、重要な関係者の意見を含め、調査とリコールシステム、緊急事態管理の長所と短所を検証すべきである。	CFIA は勧告に同意し、実施するとした。 2013 年 9 月 30 日に完成した食品安全緊急事態対応機能計画は事後評価を含んでいる。 CFIA はこのプロセスの運用ガイダンスを整備中であり、2013 年 12 月 31 日までに完成する。 CFIA は 2014 年 3 月 31 日までにリコールの重要な関係者の意見を採用した事後プロセスを整備している。

(ｴ) ガイダンスと支援システム

勧告	対応
CFIA は食品安全調査とリコールの監督責任を十分に実施できることを保証するために、必要な情報を特定すべきである。連携者や関係者の間で透明性を確保するため、CFIA は主要な決定の記録として、必要な情報と証拠を定めるべきである。CFIA はこの情報が収集され、記録され、交換されることを保証すべきである。	CFIA は勧告に同意し、実施するとした。 CFIA はリコールに関連した決定を含め、情報の文書化について包括的な評価を実施している。特にこの評価は文書へのアクセスを改善し、完全性を強化している。2013 年 12 月 31 日までにこの対策によって、食品安全調査とリコールに係る主要な運用上の決定に適用するため、運用指針と手続きの整備を行う。

(ｵ) 情報ニーズの評価

勧告	対応
CFIA はリコールに際して重要な関係者が適切な行動をとれるようにするため、彼らがいかなる情報を必要としているかを決定すべきである。この決定に基づき、CFIA は現在提供している情報を調整すべきである。	CFIA は勧告に同意し、実施するとした。 2012 年の XL Foods の牛肉リコール評価による勧告に応えて、CFIA は一般に対する警告を改訂した。 CFIA は、緊急事態や日常の活動で重要な関係者と重要な情報を交換している。この情報交換は個人情報保護法の範囲内で、企業の機密情報を考慮している。 XL Foods の勧告に応じて、CFIA は適切な技術専門家が利用できることを保証することで、国レベルの緊急事態対応の際の産業界との情報交換を強化している。

（追記事項）

本検査報告については、現地調査でインタビューを実施しており、主な内容は以下のとおり。

・（クラス I 及び II のリコール 344 件から無作為抽出により、とあるが、サンプルサ

イズをどのように決定したのか、との質問に対して、）90%信頼区間を確保するためのサンプルサイズであり、統計担当が決めている。なお、Audit Manual§40-45 において、サンプルサイズの抽出方法について記載されており、それに従ってサンプリングしているものと承知している。

・（なぜ 95%信頼区間ではなく、90%信頼区間に設定したのかとの質問に対して、）統計の専門家が判断したものであるが、通常は 90%信頼区間で十分としている。リスクが高い分野はより高い信頼性が求められる。

・（2009 年のウェザリル報告を受け、2012 年にカナダ国民のための食品安全法が成立している。2013 年のタイミングで当該検査を行った意図とその効果をどう評価しているか、との質問に対して、）検査の実施前は、リステリア発生件数が深刻な状況にあったため、当該法律によってリステリア発生に十分に対応できているかを検査する必要があった。また、この検査を行う時にちょうど大規模な牛肉のリコールが発生したため、牛肉リコールに関しても検査することとなった。検査のタイミングとしても良かったと言える。

（3）事例 3（OAG 検査報告リスト表 No.7）【2016 年】

2016 Fall Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development Report 2 Sustaining Canada's Major Fish Stocks—Fisheries and Oceans Canada 環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる 2016 年秋季報告書 報告書 2　カナダの主要魚種の維持―水産海洋省(FOC)

ア　検査の背景・目的

(ｱ)　カナダと世界の魚種に対する脅威

世界の漁業は年間 1,640 億カナダドルを生産している。カナダの水産品の輸出額は 2015 年に 60 億カナダドルであり、2010 年のレジャーフィッシングは更に大きい 80 億カナダドルを生産した。世界においても、カナダにおいても漁業は重大な脅威にさらされている。国連食糧農業機関(United Nations Food and Agriculture Organization)によると、世界の魚種の 30%以上は持続不可能な割合で捕獲されている可能性があると報告している。より効率的な漁法が過大な捕獲を可能にし、気候変動に関連した水温上昇と酸性化も影響を与えている。

こうした影響は、漁業や水産加工業に依存するカナダの約 600 地域の人たちや、食料、社会、儀式、商業を目的に魚に依存している先住民社会で認識されている。水産海洋省(Fisheries and Oceans Canada: FOC)もカナダの魚種で健全(healthy)に分類しているものは半分未満としている。

(ｲ)　カナダにおける漁業管理の変遷

1990 年代初頭カナダの大西洋における底魚は激減し、カナダ政府は北部のタラ漁業の一時停止を宣言した(一時停止は 2016 年の主要なタラ漁業でも依然有効である)。1995 年にカナダ政府は、国連公海漁業協定(United Nations Fish Stocks Agreement)に署名したため、国内と公海の水産資源を管理する際に予防的アプローチの採用が義務付けられた。2009 年に FOC は持続可能な漁業政策(Sustainable Fisheries Framework)を導入した。この政策では、カナダの魚種を継続的に健全に分類し、繁殖を保証し、生物多様性と魚の生息地を保護するため、政策と方法論を明らかにしている。

(ｳ)　連邦政府の役割と責任

FOC は漁業の管理と規制を行う連邦政府機関である。その役割は保全と持続可能な利用を可能にする方法で、カナダの漁業を管理し、漁業者の経済的繁栄を維持することである。

FOC は本部と 6 つの地域事務所で業務を遂行している。6 つの地域事務所には太平洋、中央・北極、ケベック、ガルフ(セントローレンス湾)、沿海州、ニューファンドランド・ラブラドールがある。内陸の水産資源に関する権限は州と共有している。カナダの主要な魚種が集中している沿岸部と干潟に関しては連邦政府が漁業管理に責任を負っている。国際的な漁業管理団体や先住民団体と権限を共有している場合もある。

FOC は 2011 年から 2016 年に大幅な予算削減を経験した。総合漁業資源管理プログラム

(Integrated Fisheries Resource Management Program)の予算は 25%以上削減され、漁業資源科学プログラム(Fisheries Resource Science Program)の予算はほぼ 20%削減された。

2014 年に業務遂行能力の低下を認識したことで FOC は漁業管理に必要な科学的活動を実施する能力の評価を始めた。2016 年 5 月に政府は 5 年間で 1.97 億カナダドルの FOC 予算の増額を決定し、海洋や淡水に関する科学事業や漁業の監視、魚種の健全性調査を強化すると発表した。

(ｴ) 検査の焦点

本報告書は、管理計画や水産資源の量や捕獲可能量に関する情報の収集分析など、保全や持続可能性に関する漁業管理の実施に必要な主要な要因を FOC が特定し、整備しているかを検査している。これを実施するため、同省が管理の責任を負っている 154 種の主要魚種について調査している。

また、本院ではグリーンランドオヒョウ、イッカク、クロマグロ、カペリン、チヌークサーモン、ロブスターについては更に詳細に検査している。

次の図表は魚種の生息分布を示している。グリーンランドオヒョウ(⑦)については本報告書ケーススタディの対象となっている。また、他の 6 種類の検査結果についてはそれぞれの関連箇所で扱っている。

遠隔地のカナダ人社会の生計を維持することも含め、経済的、社会的利益を、漁業がカナダにもたらしていくには、健全な魚種が必要であることから、その点において本検査は重要な意味がある。FOC が持続可能な漁業を確保するため、強力な漁業管理プログラムを実施することが重要である。

本検査では FOC の政策の執行状況や漁獲割当の配分方法については扱わない。本報告書では水産資源に重要な影響を与える商業漁業における個別魚種に対する管理計画の検査に焦点を当てている。

図表 6-10　検査対象魚種の生息分布

資料：FOC 資料
出典：OAG(2016),"Report 2 Sustaining Canada's Major Fish Stocks—Fisheries and Oceans Canada", 2016 Fall Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Exhibit 2.1 より

イ　検査の方法

検査では総合漁業管理計画(Integrated Fisheries Management Plan)が特定している事項や整備内容、関連する業績評価を検査した。また、総合漁業管理計画の前提となる情報源として魚種評価(stock assessments)の重要な構成要素の特定と整備を検査している。さらに第三者漁業監視や FOC の科学調査を含め、魚種評価の前提となる情報源を選択し、検査した。

検査では漁業管理の決定を通知するための重要な漁業管理要素の適用も検討している。6 つの魚種に関して管理計画を検査し、グリーンランドオヒョウの詳細ケーススタディも実施した。これらの魚種は以下の基準を基に決定した。

・地域的多様性
・漁業に係る主要な管理ツールの存在
・魚種
・魚種の状況

・漁業上の経済的価値

FOC 文書の評価とインタビューの実施に加え、FOC の 2014 年漁業チェックリスト(154 の主要な魚種それぞれについて漁業管理者と漁業科学者が記入したアンケート)の結果を重要な情報源として使用した。検査の終了時に、FOC は主要な魚種リストを改定し、159 種を主要魚種として特定している。

本報告書では、保全と持続可能な利用のための漁業管理計画に必要となる重要な要素を特定し、実施したかどうかを判断するため、以下の基準を採用した。

図表 6-11　検査の評価基準と情報ソースその 1

評価基準	情報ソース
FOC は漁業管理計画に必要となる重要な要素を特定している。	・国連公海漁業協定(United Nations Fish Stocks Agreemen)、FAO,1995 年 ・持続可能な開発戦略 2013-14、計画と優先事項の報告 2015-16 で更新(Sustainable Development Strategy 2013–14, updated in the Report on Plans and Priorities 2015–16)、FOC ・持続可能な漁業政策(Sustainable Fisheries Framework)、FOC
FOC は主要魚種に対して保全と持続的利用のための管理計画を整備している。	・持続可能な開発戦略 2013-14、計画と優先事項の報告 2015-16 で更新、FOC ・持続可能な漁業政策、FOC
FOC は管理措置の有効性を判断し、主要魚種ごとに改善すべき領域を特定するため、業績評価を完了した。	・持続可能な開発戦略 2013-14、計画と優先事項の報告 2015-16 で更新、FOC ・持続可能な漁業政策、FOC
FOC は主要魚種に対する必要な魚種評価を完了した。	・国連公海漁業協定、FAO,1995 年 ・責任ある漁業のための行動規範(Code of Conduct for Responsible Fisheries)、FAO、1995 年 ・持続可能な開発戦略 2013-14、計画と優先事項の報告 2015-16 で更新、FOC
第三者の監視からのデータが迅速で信頼できることを保証するように設計されたシステムを FOC は整備している。	・国連公海漁業協定、FAO,1995 年 ・漁業の(一般)規則(Fishery (General) Regulations) ・科学データに関する政策(Policy for Scientific Data)、FOA、2019 年

出典：OAG(2016) “Sustaining Canada’s Major Fish Stocks—Fisheries and Oceans Canada” 2016 Fall Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development

さらに FOC が、対象となる魚種に対する保全と持続的利用に関する管理の決定に際して重要な計画要素を適用しているかを評価するため、本報告書は以下の基準を採用した。

図表 6-12　検査の評価基準と情報ソースその２

評価基準	情報ソース
FOC は漁業管理計画の重要で必要な手法を対象となる魚種に適用してきた。	・持続可能な開発戦略 2013-14、計画と優先事項の報告 2015-16 で更新、FOC ・持続可能な漁業政策、FOC
FOC は第三者の漁獲監視の結果と他の情報源からの情報を、対象の魚種評価に組み入れてきた。	・国連公海漁業協定、FAO,1995 年 ・責任ある漁業のための行動規範、FAO、1995 年 ・持続可能な開発戦略 2013-14、計画と優先事項の報告 2015-16 で更新、FOC ・漁業の(一般)規則 ・科学データに関する政策、FOA、2019 年 ・カナダの新しい漁業政策(New Emerging Fisheries Policy)、FOC、2008 年
FOC は対象となる魚種に関する第三者漁獲監視から迅速で信頼できる情報を受け取ることができるようにシステムを適用してきた。	・国連公海漁業協定、FAO,1995 年 ・漁業の(一般)規則 ・科学データに関する政策、FOA、2019 年

出典：OAG(2016) “Sustaining Canada’s Major Fish Stocks—Fisheries and Oceans Canada” 2016 Fall Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development

検査対象期間は 2013 年 1 月から 2016 年 5 月であり、2016 年 7 月 29 日に検査報告書は完成した。

ウ 検査の対象と結果

(ｱ) 持続可能な漁業管理のための計画

1)持続可能な漁業を達成するための計画

FOC は全ての主要魚種に対して総合漁業管理計画の策定を義務付けられている。計画は漁業者、他の利害関係者、州や先住民団体などから意見を聞きながら作成されている。「総合漁業管理計画」という用語は管理計画プロセスと、これらをまとめた文書の２つを指している。

最新の総合漁業管理計画はカナダの主要魚種 154 種中 110 魚種で作成され、これには最も経済価値が高い魚種が含まれている。しかし、26 魚種では計画が作成されておらず、18 魚種の計画は、改定スケジュールがないまま時代遅れになっている。FOC 職員は、全ての主要魚種に総合管理計画が必要であるが、暫定措置として保全漁獲計画(conservation harvest plan)を使用していると述べている。保全漁獲計画は漁業の目標(objectives)を明確にしておらず、これにコミットする必要もないため、代替策としては不十分であることが分かった。しかも、この計画は漁業全体ではなく、特定の用具を使用する個々の漁船に対して作成されたものであった。保全漁獲計画に定めるべきことに関して指針はなく、これを公表する必要もない。

2)漁業における目標(objectives)

FOC は、保全、エコシステム、社会的、経済的、文化的課題に対処しつつ、漁業管理の短

期、長期の具体的かつ測定可能な目標を総合漁業管理計画に定めることを義務付けている。最新の計画が実施される際には、これら全ての計画に目標が含まれていた。しかし、検査対象とした魚種(オオシャコガイとグリーンランドオヒョウ、イッカク、クロマグロ、カペリン、チヌークサーモン、ロブスター)について詳細に検討すると、その目標は具体的でなく、期限も明確ではなかった。また、目標は様々で、結果を目標とするものから、計画されている活動を目標とするものまで多様であった。

3)業績評価

FOC は個々の目標の業績評価を毎年実施し、その概要を総合漁業管理計画に組み入れる必要がある。最新の 110 計画のうち、目標達成に係る評価を含んでいるものはわずか 21 計画であることが分かった。

4)再建計画

ある魚種が危険域(critical zone)にあると評価され、依然漁獲の対象になっている場合、FOC は再建計画(Rebuilding plan)を総合漁業管理計画の一部として作成する必要がある。再建計画は、通常量的回復が中心となるが、繁殖期の魚の数を増やすことや、かつて生息していた場所で再生する場合も含まれる。タラや、メバル、レッドフィッシュ、アカガレイ、ヒラメ、サバ、ニシン、ホタテ、シロイルカなど、再建計画が必要な 15 魚種のうち、FOC は 12 魚種に対してこれを作成しておらず、その作成スケジュールも示していない。再建計画が実施されなければ、減少した魚種が回復しないリスクが高まる。

5)総合漁業管理計画の公開

漁業管理計画は公表する必要がある。これは漁業者や野生生物管理委員会(wildlife management boards)などに漁業とその管理に関する基本情報を提供するために使用される。また、FOC 全体に情報を伝達する意図もある。多くの場合、計画は公開されず、アクセスが難しいことが分かった。本部あるいは地域事務所でも、FOC は総合漁業管理計画の最新のリストがないので、全ての完成した計画や個々の計画の現状に関する情報をすぐに本院に提供できなかった。現在の計画を収集し、どの主要魚種がどの計画になっているかを判断するには、数か月と複数の手続きが必要であった。

長期の明確な目標が整備され、一般に公開されている最新の総合漁業管理計画がなければ、FOC はカナダの主要魚種の持続可能な管理にとって重要なツールを失うことになる。

(イ) 魚種情報の収集、分析、管理

FOC は漁業管理計画を作成するに当たり、以下に示すような様々な情報源からデータを収集している。FOC の科学者は、魚種の現状を評価するため、こうしたデータを編集、分析する。これによって、例えば漁獲量の減少などから、健全であるか、警戒域にあるかを判断している。この現状に基づいた評価が、持続可能な漁業の可能な資源量に関する助言を提供している。

・長さや重量、年齢といった生物学的データと海洋における資源量に関する情報を集めるため FOC が実施する科学調査
・漁獲量と荷揚量を検証し、科学的情報を提供する第三者の漁業オブザーバー
・漁業船舶を利用して FOC と連携する漁業者が実施する調査
・漁獲量が記された漁業日誌
・FOC、漁業者、研究者が実施する調査研究

図表 6-13　多様な情報源とその分析に基づく漁業管理計画の作成プロセス

資料：FOC との議論に基づき OAG 作成
出典：OAG(2016),"Sustaining Canada's Major Fish Stocks—Fisheries and Oceans Canada", 2016 Fall Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Exhibit 2.2 より

1) FOC における魚種データの収集に関するシステムと活動の不備が情報ギャップと品質の懸念を生んでいる

FOC が計画している魚種の科学調査の全てが終了するとは限らないことが本検査によって分かった。理由の 1 つは沿岸警備隊(Canadian Coast Guard)の幾つかの船舶に機械トラブルが発生したため、十分な船舶を確保できなかったからである。

第三者監視プログラム(third-party observer programs)の FOC の管理にシステムトラブルが存在することも分かった。幾つかのケースで、FOC が受け取った第三者の漁業監視情報の品質が不十分であったり、漁業管理の意思決定に利用するには遅すぎたりして利用できなかった。この問題はこのプログラムが提供するデータの信頼性や有用性に疑問を投げかけるものであった。

FOC が科学調査や第三者による漁業監視から得る情報は、彼らが魚種の資源量を正確に評価する際に重要なものであるため、この問題は深刻である。必要な時にこの情報が利用できなければ、あるいは情報の品質に懸念が生じれば、このことによって魚種の健全性を FOC が評価する際に不確実性を高めることになる。FOC が定める漁獲量が、たとえ低く設定されたとしても、持続可能ではない水準になるリスクを高める。

2)魚種の健全性を分類する FOC の方法は常に高い確実性を提供するわけではない

科学調査や第三者の監視から得られたデータの不足から、健全域、警戒域、危険域(healthy, cautious, critical zone)にある魚種を分類するの必要な基準点を常に定義できるとは限らない。FOC は主要魚種 154 種のうち 80 種では基準点が存在しないと報告している。

スケジュールより早く十分な魚種評価を実施するための基準を、個別の魚種ごとに FOC が特定しているわけではない。こうした評価が必要な時期を知ることは、魚種の評価が頻繁に行われていないため、不可欠になっている。

この問題は、科学的な分析や助言が魚種の現状やトレンドを理解し、十分な漁業管理の意思決定を行うために必要であることから重要である。

a) 魚種の健全性の決定

FOC は独自の科学研究や、研究者や漁業者による研究、科学調査、漁業日誌、第三者による監視結果を含む情報を利用して魚種評価を整備している。カナダ科学諮問事務局(Canadian Science Advisory Secretariat)によるピアレビューを通じて政府内外の様々な専門家が FOC の評価を検証している。魚種評価が魚種の健全性を決定し、これが漁業制限など、漁業管理の意思決定に影響を与える。FOC による予防的アプローチではそれぞれの主要魚種を健全域、警戒域、危険域の 3 つに分類することになる(図表 6-14)。

図表 6-14　不確実性の下での管理者の意思決定を可能にする予防的アプローチ

資料：FOC 資料
出典：OAG(2016),"Sustaining Canada's Major Fish Stocks—Fisheries and Oceans Canada", 2016 Fall Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Exhibit 2.3 より

FOC による予防的アプローチのフレームに従うと、健全域、警戒域、危険域を定義する基準点は科学調査、第三者の漁業監視、漁業日誌の最新データを使用して決定すべきである。しかし、こうした情報が制限されていると、基準点は魚類の生物学や過去の漁獲量といった利用可能な情報に基づいて決定される可能性がある。

2014 年に FOC は主要魚種 154 種のうち 74 種で基準点を整備したことを公表している。しかし、残り 80 種に関して基準点を整備していない。このことはこれらの魚種の健全性が不確実であることを示している。基準点を整備しなければ、魚種の健全性の不確実な推計値を提供するか、健全性は不明とすることになる。24 種の健全性は不明となっている。

b) 魚種評価の頻度

2010 年に FOC は予算削減のため魚種評価の頻度を低下させる一方で、漁業者に対しては、予測可能性と安定性を高めると説明した。毎年評価されていた一部の魚種は 2～5 年ごとの頻度に移行し、暫定的に更新が行われる場合もあった。魚種評価の新たなスケジュールは魚の寿命などの基準に基づいて整備された。

幾つかの魚種評価は生態学や他の重大な影響を考慮してハイリスクとみなされた。しかし、内部の科学者がハイリスクとみなした評価が全て実行されるとは限らないことを本検査は明らかにした。検査期間中に 51 件のハイリスク評価が計画されたが、要求されていた年度内に 19 件は実施できなかった。残りも検査期間の終わりまでに開始されることはなかった。2 種類の太平洋メバルについては、FOC は 10 年ごとの評価にもかかわらず、15 年掛っても魚種評価を完成していなかった。

FOC は魚種評価の頻度を低下させることによる漁業管理に与える影響を評価していなかった。しかし、魚種評価をスケジュールより早く完成しなければならない状況があることを FOC は認識していた。2016 年に彼らはこれに関するピアレビューの指針を公表し、複数年で評価される予定になっている魚種に関して、スケジュールより早く評価を行う判断基準を整備すると述べている。

3)FOC は漁業情報を管理するための十分なシステムを持っていない

漁業管理に関する異なる地域の情報システムを統合していないこと、情報の時系列や完全性にも問題があることが本検査で分かった。FOC は情報の品質を高め、情報の共有化を支援するため、情報システムの統合と合理化に取り組み始めたが、これは 2020 年までに完了する予定になっていない。

魚種の健全性に関して、統合された情報に迅速、容易にアクセスできることは FOC の漁業管理の意思決定の基本であることから、こうした課題が分かったことは重要である。

(ｳ) ケーススタディ：FOC によるグリーンランドオヒョウ種の管理

1) 総合漁業管理計画

FOC は全ての大西洋の底魚に対する総合漁業管理計画を完成したが、グリーンランドオヒョウに特定した目標(objectives)は設定されていないことを指摘した。ガルフ地域のグリーンランドオヒョウに関して総合漁業管理計画は草稿段階のままである。北部の資源に対して計画は実施されていたが、目標の多くは測定ができず、期限も明確ではなかった。測定可能で期限のある目標がなければ、FOC は資源管理の状況を評価することはできない。

2) 科学調査

ニューファンドランド・ラブラドール地域は、船舶に機械トラブルがあり、データが失われたため、グリーンランドオヒョウに関する計画された調査の全てが実施されたわけではない。この地域の調査には、グリーンランドオヒョウの生息地である、より深い水域は含まれていない。さらに、3 つの調査から矛盾した結果が得られた。中央・北極地域では、船舶

の装備で大型魚を捕獲できなかったため、成熟した雌魚に関する情報が収集できなかった。

3) 魚種評価のための情報

北部では第三者のオブザーバーが少なく、作成された資源の豊かさと漁獲量は不確実性が高くなっている。このため、FOC は定量的評価又は適切なレベルの評価を支援する上で、北西大西洋漁業機関(Northwest Atlantic Fisheries Organization)に十分な情報を提供できないことを認めた。不足している情報は、資源量の変化を正確に予測する頑健なモデルを構築するためには必要である。

4) 地域間の情報交換と情報共有

北部と大西洋の資源管理に責任を持つ 2 つの地域機関は、互換性のない情報システムを利用しているため、グリーンランドオヒョウに関する漁業情報を共有するのに制約があった。結果として、意思決定者は必要な時に情報にアクセスできない場合があった。例えば、中央・北極地域の漁獲量が制限を超えた時期を判断する際、ニューファンドランド・ラブラドール地域の認可された船舶からの情報にアクセスできなかった。 2015 年、情報交換に関する問題により、北部で許可漁獲量の 50%超もの漁獲量となってしまった。乱獲の規模は漁業が閉鎖されて初めて明らかになった。

エ 勧告及び受検機関からのコメント

主な勧告は以下のとおりである。

(ｱ) 持続可能な漁業管理のための計画

勧告	対応
FOC は全ての主要魚種に関して総合漁業管理計画を実施するために優先事項、目標、スケジュールを整備すべきである。計画には、長期で、具体的、測定可能な目標と、業績評価、漁獲対象で危険域にある魚種に対する再建計画を含むべきである。これらの計画は一般に公開されるべきである。	FOC はこの勧告に同意した。 彼らは現在総合漁業管理計画が存在しない魚種と、計画が時代遅れになった魚種に関して優先事項、目標、スケジュールを含む計画を策定する。FOC はまた再建計画についても作成を行う。これら 2 つの計画を 2016-17 年度末までに実施するとしている。

(ｲ) 魚種情報の収集、分析、管理

勧告	対応
FOC は同省の優先事項を十分に反映するように乖離を特定し、活動を調整するため、最新の科学調査活動を評価すべきである。	FOC はこの勧告に同意した。 2016 年の新たな予算で FOC は海洋哺乳類や魚類などに関して監視地域や監視魚種を拡大する。また、これらを含めた新たな長期計画を作成している。長期計画の策定は 2016-17 年度末日までに実施するとしている。
FOC は漁業船舶、迅速なデータ、監視企業間	FOC はこの勧告に同意した。

の潜在的、顕在的な利益相反の緩和に十分に対応できるように第三者漁業監視プログラムのコントロールを改善すべきである。	FOC は、2017 年までに国の漁業監視政策を完成させ、2016 年 7 月から企業の監視状況に関する検証を始め、直ちに利益相反を緩和するための暫定指針の作成に取り組み、実施に移していく。
FOC は管理している主要魚種の健全域、警戒域、危険域を分ける基準点を整備するため優先事項とスケジュールを示すべきである。	FOC はこの勧告に同意した。 技術的に実行な可能な場合、FOC は 2016-17 年度末までに予防的アプローチにおける基準点を整備する計画を策定する。
FOC はまだ整備されていない場合、主要魚種がある水準を下回る場合実施される方策を特定するための優先事項とスケジュールを整備すべきである。これによって持続可能な漁業の制約が高い確実性の下で決定される。	FOC はこの勧告に同意した。 技術的に実行な可能な場合、FOC は 2016-17 年度末までに予防的アプローチにおける漁獲管理規則を整備する計画を策定する。
主要魚種それぞれに関して、FOC はスケジュールより早く魚種評価を開始する際の指標や数値を特定すべきである。	FOC はこの勧告に同意した。 FOC は早期に魚種評価を実施する基準となる指標と数値を確立し、2016 年 10 月には全ての魚種評価で有効なものとする。
FOC は効果的で効率的な漁業管理ができるようにデータの利用と比較を可能とするシステムを開発するため十分な資源を配分することを保証すべきである。	FOC はこの勧告に同意した。 アプリケーション合理化政策の一環として、FOC は 2015 年にエコシステムと漁業管理システムの統合作業を開始した。2020 年までに、有効な技術基準に従い、漁業要件を支援するため、全国的にシステムを統合していくことを目標としている。

(ｳ) ケーススタディ：FOC によるグリーンランドオヒョウ種の管理

勧告	対応
FOC は、北部と大西洋のグリーンオヒョウを管理するために必要な漁業管理情報を共有できるように地域間の調整を改善すべきである。	FOC はこの勧告に同意した。 2016 年 6 月に FOC はグリーンランドオヒョウを管理する地域間の情報伝達と割当管理を改善する計画を実施した。この結果 2016 年には過剰な漁獲は発生しなかった。

第3節　農林水産政策関連省内の監察総監による監察事例

（1）省庁別監察レポート

アメリカ同様、カナダにおいても、各省庁の実施する政策に対し、リスクマネジメント、内部統制等の観点から内部監査が行われる。

カナダの農務農産食料省、天然資源省では、評価部門と監査部門が同一の組織[210]となっており、評価と監査を対にしたレポートが発行されている場合がある。連邦政府からの年間支出額が 500 万カナダドル以上のプログラムについては、5 年に 1 回以上の評価が義務づけられている。

評価の基準と監査の基準は似通っているが、いずれもリスクベースで行われている。現地調査のインタビューによれば、農務農産食料省の監査では、企画から実際の監査工程まで、国際的な内部監査基準[211](IPPF)に則っている。天然資源省では、監査計画に際し、a)その制度の目標は何か、b)その目標を達成し制度をうまく成功させるために、阻止すべき要素リスクがあるかどうか、c)制度がうまくいかないならば、その要素は何か、d)その要素を緩和するためには何をすべきかを勧告の中に入れている。

一方、評価では、文献調査、統計的データ収集によるパフォーマンス分析、ステークホルダーへのインタビュー等を通じて、当該制度の効率性、有効性が判断される。農務農産食料省では統計学・経済学に基づく手法が指向されており、例えば、申請に基づく受給を伴う経営安定化プログラムに対する評価においては、少なくとも、同じような条件同士の受給者と非受給者をマッチングさせ、両者のパフォーマンスの差異が統計的に有意であるかどうかを検定することを計画している。

人事に関しては、他部署から完全に独立している訳ではなく、他部署に移動することもある。本人のキャリア構築に拠っては政策部門に移ることもあるが、国際的な内部監査基準に従った人事となっている。

そして、農務農産食料省、天然資源省、水産海洋省の内部監査部門が実施した監査のうち、概ね 2010 年度以降の農林水産政策関連のレポート数をカウントすると以下のとおりとなる。

図表 6-15　省庁別監察総監による監察レポート数

省庁名	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Agriculture and Agri-food Canada（農務農産食料省）	－	－	4	8	12	9	9	10	5	－
Canadian Forest Service（天然資源省森林局）	－	13	10	10	11	8	13	7	6	1
Fisheries and Oceans Canada（水産海洋省）	5	7	5	3	4	4	3	4	9	1

注 1）カナダにおける会計年度は 4 月～翌 3 月
注 2）2019 年度のレポート数は 2019 年 5 月 15 日時点
出典：OAG ウェブサイトを基に、三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成

これらの監査の中から、農林水産関連政策との整合に着目し、「①競争力等強化」「②経営

[210] 農務農産食料省の場合は、Office of Audit and Evaluation、天然資源省の場合は Audit and Evaluation Branch となっている。
[211] International Professional Practices Framework

安定対策」「③食の安全・安心」に関わるプログラムについての監察レポートを取り上げると、以下のとおりである。

図表 6-16　カナダ農務農産食料省における監察レポートリスト表

No.	公表時期	タイトル	政策分野	詳細等の有無※
1	2012 年 6 月	Evaluation of Income Stability Tools - AgriStability and AgriInvest 収入安定化方策-農業安定化プログラム、農業投資プログラムに係る評価	経営安定対策	
2	2012 年 11 月	Evaluation of the AgriInsurance, Private Sector Risk Management Partnerships and Wildlife Compensation Programs 農業保証プログラム、民間セクターリスク管理パートナーシップ、野生動物補償プログラムに係る評価	経営安定対策	
3	2014 年 11 月	Evaluation of the Canadian Integrated Food Safety Initiative カナダ食品安全イニシアティブに係る評価	食の安全・安心	○
4	2015 年 3 月	Audit of Initiatives Under the Agricultural Marketing Programs Act 農業マーケティングプログラム法の各施策に係る監査	競争力等強化	
5	2015 年 12 月	Audit of the AgriMarketing program – market development stream 農業マーケティングプログラム-市場の開拓に係る監査	競争力等強化	○
6	2016 年 9 月	Audit of the AgriInnovation Program – Enabling Commercialization and Adoption Stream 農業革新プログラム-商品化・採用に係る監査	競争力等強化	
7	2016 年 11 月	Audit of the AgriMarketing program – assurance systems stream 農業マーケティングプログラム-保証制度に係る監査	競争力等強化	
8	2017 年 3 月	Evaluation of AgriStability, AgriInvest, AgriInsurance and the Wildlife Compensation Program 農業安定化プログラム、農業投資プログラム、農業保証プログラム、野生動物補償プログラムに係る評価	経営安定対策	○
9	2017 年 3 月	Evaluation of the AgriInnovation Program – Stream A: Research Accelerating Innovation 農業革新プログラム A 節-研究促進イノベーションに係る評価	競争力等強化	○
10	2017 年 3 月	Evaluation of the AgriInnovation Program – Stream B: Research, Development and Knowledge Transfer 農業革新プログラム B 節-研究・開発・知識移転に係る評価	競争力等強化	
11	2017 年 3 月	Evaluation of AgriMarketing, Stream D: Assurance Systems 農業マーケティンググプログラム　D 節-保証制度に係る評価	競争力等強化	
12	2018 年 3 月	Evaluation of the AgriMarketing Program Stream C: Market Development 農業マーケティングプログラム　C 節-市場の開拓に係る評価	競争力等強化	○
13	2018 年 3 月	Evaluation of AgriInnovation Program Stream C: Enabling Commercialization and Adoption 農業革新プログラム C 節-商品化・採用に係る評価	競争力等強化	

注）「詳細等の有無」列の◎印は次節でレポートの詳細を紹介している事例、○印は参考資料編にてレポートの概要を紹介している事例を表している。

【各国の会計検査院等における農林水産関連分野に対する会計検査等】

図表 6-17　カナダ天然資源省（林業）における監察レポートリスト表

No.	公表時期	タイトル	政策分野	詳細等の有無※
1	2012 年 12 月	Audit of Investments in Forest Industry Transformation Program 林業変革プログラムへの投資に係る監査	競争力等強化 経営安定対策	○
2	2016 年 3 月	Evaluation Report: Forest Products Market Access and Development 評価レポート：森林製品の市場アクセスと開発	競争力等強化	○
3	2016 年 12 月	Audit of Expanding Market Opportunities in CFS (AU1702) カナダ森林局における市場機会の拡大に関する監査	競争力等強化	◎

注）「詳細等の有無」列の◎印は次節でレポートの詳細を紹介している事例、○印は参考資料編にてレポートの概要を紹介している事例を表している。

図表 6-18　カナダ水産海洋省（漁業）における監察レポートリスト表

No.	公表時期	タイトル	政策分野	詳細等の有無※
1	2010 年 12 月	Audit of Small Craft Harbours Divestiture Class Grant Program 小規模漁港売却補助プログラムに係る監査	経営安定対策	○
2	2012 年 3 月	Audit of the Aquaculture Innovation and Market Access Program 水産養殖における革新及び市場アクセスプログラムに係る監査	競争力等強化	○
3	2017 年 6 月	Audit of the Canadian Shellfish Sanitation Program カナダの甲殻類衛生プログラムに係る監査	食の安全・安心	○

注）「詳細等の有無」列の◎印は次節でレポートの詳細を紹介している事例、○印は参考資料編にてレポートの概要を紹介している事例を表している。

（2）監察レポート事例（天然資源省監察レポートリスト表 No.3【2016 年】

Audit of Expanding market Opportunities in CFS （AU1702） **カナダ森林局における市場機会の拡大に関する監査**

ア　監査の背景・目的

(ｱ) 市場機会拡大プログラムの概要

林業市場の革新、多様化、拡大のための予算として 5 年間で 2 億 4000 万カナダドルを確保し、2012 年度予算もその一部を支出した。2015 年度予算で 4,300 万カナダドルが追加され、期間も 2017-18 年度末まで延長した。天然資源省森林局(Canadian Forest Service of Natural Resources Canada: CFS)の 2 つのプログラムがこの政策の実施に充てられている。市場機会拡大プログラム(Expanding Market Opportunities Program: EMO プログラム)と森林革新プログラムであり、本報告書は EMO プログラムの監査を目的としている。

EMO プログラムの目標は、木材製品の輸出市場の多様化、北米の非居住用中層建築における木材使用の拡大、持続可能な木材製品の好ましい供給源としての地位の確立である。政策が意図する成果は林業における経済機会の拡大である。

このプログラムは次の 2 つで構成されている。

・海外事業：EMO プログラムの支出全体の 58%を占める。
・北米事業：EMO プログラムの支出全体の 42%を占める。これはカナダ寒帯林協定(Canadian Boreal Forest Agreement: CBFA)に関する科学と情報格差に対処するための研究並びに情報収集を含んでいる。これらは EMO プログラム支出全体の 9%を占める。

EMO プログラムの海外事業の目的は、カナダの林業がヨーロッパ、日本、中国、韓国、インド、中東などの伝統的あるいは新興市場で輸出機会を多様化し、拡大することを支援することにある。この事業の支出対象は、海外市場における職員や事務所、デモ用建物、展示会への参加、教育・販売促進活動とともに、海外市場における市場アクセス、建築基準、規制に対処する技術サポートなどである。

EMO プログラムの北米事業は、学校やショッピングセンター、病院といった非居住用途に対する木材利用の長所を普及する活動を支援している。これは北米の市場機会を拡大することを目的に、現代建築における木材利用を更に促進し、10 階以上の建物構造に木材の革新的な利用を商業化していく取り組みに資金を提供している。

2010 年に署名された CBFA は、環境と経済のバランスを取りながら、カナダの林業の健全性と長期的な未来を確保することを目的としている。EMO プログラムにある CBFA 事業に関する科学と情報格差に対処するための研究並びに情報収集では、CBFA の科学関連プログラムの実施と、補完的な科学と研究活動に対して財政支援を行う。

EMO プログラムの資金の大半は、拠出合意(contribution agreements)に従い、適格プロジェクトの最大 50%(市場調査、実証プロジェクト、及び CBFA への拠出金の最大 100%)に対し

て支出される。資金の多くは事業実施者に配分され、これには、非営利の森林製品協会、住宅協会、州、州関連企業、木材製品の研究に従事する非営利団体が含まれる。

EMO プログラムの年間支出額は 2012-13 年度の 1,920 万カナダドルから 2015-16 年度の 1,350 万カナダドルの範囲である。2015-16 年度の支出は拠出金、補助金で 1,150 万カナダドルあり、残り 200 万カナダドルは給与・雇用者利益計画(Salary and Employee Benefit Plan)の 120 万カナダドルと運用と維持管理費用(Operation & Maintenance expenses)の 80 万カナダドルである。

(ｲ) 監査の目的

監査の目的は、プログラムの契約条件、移転支払に関する TBS 指針(Treasury Board Secretariat's Policy on Transfer Payments)、財政管理法(Financial Administration Act)、省の規定を順守して EMO の運用を支える運営プロセスが行われているかを検証することにある。

具体的には以下の項目を評価した。

・EMO プログラムで適切な管理プロセスが構築されていること
・プログラムの契約条件、移転支払に関する TBS 指針、財政管理法に照らして EMO プログラムの制度設計や運用が適切であること
・EMO プログラムの計画、監視、報告プロセスが確立され、上級管理者の意思決定に従って運用されていること

ｲ 監査の方法

(ｱ) 監査の前提

この監査の目的や範囲、方法などを決定するに当たりリスクに基づく手法(risk-based approach)が使用されている。考慮されたリスクの主要な範囲は以下の通りである。

・役割、責任、説明責任を含む EMO の管理構造は、プログラムが目標を達成することを効果的に支援できないかもしれない
・プログラム運営を支援するための適切なプロセスが導入されていないかもしれない
・プログラム運営に際して公正さや透明性の欠落に気づくことでプログラムに否定的な影響を与えているかもしれない
・意思決定や報告を知らせるために必要な情報を適切に天然資源省幹部が受け取れず、利用できていないかもしれない

(ｲ) 監査の範囲

EMO プログラムのプロセスや活動の対象は監督、プログラム運営、監視、報告などである。監査期間は 2014 年 1 月 1 日から 2016 年 9 月 30 日まである。

市場機会の拡大に関する監査はリスクに基づく監査計画 2016-2017(Risk-Based Audit Plan

for 2016-2017)の一環として、副大臣によって承認された。

(ｳ) 監査の方法

監査方法は内部監査に関する財務委員会事務局指針(Treasury Board Secretariat's Policy on Internal Audit)やカナダ政府の内部監査基準に基づいている。さらに次に示す方法も併せて実施した。

・EMO 運営に関する主要な職員に対するインタビュー
・プログラム文書、政策、指令、指針、合意文書、計画、監視、報告に関する主要な文書並びに業績指標データの評価
・合意の管理、運営など拠出合意の事例について詳細な検証
・戦略評価局(Strategic Evaluation Division)によって近年作成された『林業の市場アクセスと開発に関する評価(Evaluation of Forest Products Market Access and Development)』と、監査機能と評価機能でできるだけ重複を最小限にするため評価機能によってカバーされた分野以外の評価

(ｴ) 監査の基準

監査基準は広く認知された運営説明責任フレーム(Management Accountability Framework)などのコントロールモデルや、関連法規、政策などに基づいている。実際の業績は監査基準で評価され、肯定的な結果や改善点が見いだされる。

監査の目的は、プログラムの契約条件、移転支払に関する TBS 指針、財政管理法、省の規定を順守して EMO の運用を支える運営プロセスが実施されていることに保証を与えることにある。以下の監査基準が使用された。

図表 6-19　監査の目的と基準

監査目的	監査基準
監査目的 1 適切な管理プロセスが EMO プログラムに関して確立されているかを判定する	1.1 管理者がプログラムの目標と優先事項を達成できるように監督されている。
	1.2 役割、責任、説明責任が明確に定義され、文書化され、利害関係者に伝達されている。
監査目的 2 プログラムの契約条件、移転支払に関する TBS 指針、財政管理法、省内の規定に照らして、EMO プログラムの制度設計と運用が適切であるかを判定する	2.1 プロジェクト申請の募集、評価、承認に関する適切な情報管理と、申請者の一貫した取扱いと公平な扱いを保証する制御プロセスが実施されている。
	2.2 支出契約は主要な受取人、TBS、省内の要件に対応するように調整されたプロセスによって実施されている。
	2.3 合意は、プログラムの契約条件に従い、変更及び受取人への支払を含め、移転支払の TBS 指針と財政管理法を順守するよう管理されている。
監査目的 3	3.1 適切なプログラムの計画、監視、報告プロ

EMO プログラムの計画、監視、報告プロセスが確立され、上級管理者の意思決定に従って運用されているかを判定する	セスが実施され、意図に従って機能している。
	3.2 内部の意思決定や報告に必要な情報が利用可能で、適切に幹部管理者に対して提供されている。
	3.3 サービス基準が導入されプログラム管理者によって実施されている。
	3.4 適切なプログラムの業績指標が実施され、意図に従って機能している。

出典：Natural Resources Canada(2016) “Audit of Expanding market Opportunities in CFS”

ウ 監査の対象と結果

(ｱ) プログラムの管理

効果的な管理プロセスとは管理者が監督することで、プログラムの目標や優先事項を達成できるようにすることである。管理主体は、移転支払に関する財務員会事務局指針や関連する天然資源省の政策に整合するようにプログラム全体を監視する中でリーダーシップと監督を果たしていく。EMO プログラムは、事業者が EMO プログラムの目標や優先事項を実現できるように活動するため、拠出合意に従って主に拠出金を提供している。EMO プログラムは東部地区と西部地区に分けて提案書を評価するため、2 つの地域管理委員会を設置している。専門家を含む、これらの委員会は提案された活動内容や費用を評価し、補助を行う提案に関してプログラム管理者に勧告や助言を行う。プログラム管理者は委員会の勧告、助言を検討し、その後森林局副次官補に提案事業と拠出総額を提案する。副次官補がこれを承認すると、担当部署によって拠出合意が結ばれる。必要に応じて、提案の承認前に助成金等専門家センター(Grants and Contributions Center of Expertise)と、天然資源省の法務部署、移転支払評価委員会(Transfer Payments Review Committee)が拠出合意を審査、承認する場合がある。

監査では、業界顧問、州関連企業の代表者、州など外部委員がプログラム評価委員会に出席していることを指摘している。外部の利害関係者との連携は、専門意見が有用なことから同省の全プログラムに共通している。これらの連携は有益だが、顕在的なあるいは潜在的な利益相反(COI)のリスクが存在する。天然資源省の職員は、省外の活動を行う際、顕在的、潜在的な COI を評価しなければならない。さらに彼らは公共部門の価値と倫理規定(Values and Ethics Code for the Public Sector)、天然資源省の価値と倫理規定の両方を順守することに同意しなければならない。しかし、契約には COI 条項が含まれているが、外部委員は COI に関する評価を行う必要がないこと、委員に一定の任期は存在しないことが本監査によって明らかになった。事業者の数が限られる中、この状況は事業者が知人であるリスクを高め、最終的には実際の潜在的 COI となる可能性がある。監査では拠出金の分配に関する不正行為を特定できなかったが、COI が存在する可能性がある事例を 1 つ本監査では指摘した。

プログラムが関連する TBS 指針を順守し、天然資源省における補助金や拠出金の運用について一貫性を確保するため、同省は移転支払に関する指針を作成している。指針によると、申請者／提案者の評価と拠出合意の承認／契約の業務を分離する必要がある。しかし、監査

の結果、監査した 12 件の拠出合意のうち 2 件において天然資源省の契約者は提案を評価する委員会の委員でもあった。この契約は同省の指針を守っていない。

COI が存在する、あるいは存在すると認識される場合、利害関係者との関係を損なう可能性がある。同様に役割の不適切な分離により、プログラムが天然資源省の政策に違反する可能性がある。

(ｲ) プログラムの運営

監査においては、申請者に対する一貫した扱いと公平な対応を確保するために制御プロセスが実施されているか、プロジェクト申請の募集、評価、承認で提供される情報が適切に保護されているか、拠出合意が、プログラムの契約条件、移転支払に関する TBS 指針、財政管理法、省の規定を順守するように首尾一貫して導入されてきたかを判断しようとした。

1)拠出合意とその修正

54 件の拠出合意の中から 12 件を選び、3 か年についてカナダ政府の指針に従って管理されていたかを監査した。全体として、カナダ政府の指針に従って、プロジェクト申請の募集、評価、承認においてプログラム申請者に対する一貫した扱いと公平な対応が確保されていることが分かった。しかし、当初承認された額を超えるプロジェクト費用を調達するため、会計年度の最終四半期に重要な変更が行われた事例が 1 件あることが分かった。プログラム担当者への追加調査の結果、変更の目的が巨額の追加資金の提供にあり、これによって申請者は他の資金源からの調達を回避することができることが分かった。

当該変更は助成金専門家センターと天然資源省の法務部署によって評価され、支持された。この措置はプログラムの契約条件と TBS 指針で許されているが、追加資金の選択肢を検討し、必要に応じて専門家に相談するためには、多くの時間を確保するように早い時期にニーズを特定すべきである。

2)プログラム実行者とのサービス水準に関する合意

EMO プログラムの申請の大部分はオンライン資金申請システム(online funding application system)を通じて運用されている。このシステムは同省にとってパートナーシップ強化のベストプラクティスとなっている。このシステムの運用と維持管理は 2009-10 年以降プログラム提供パートナーと共有されている。この際、天然資源省とプログラム提供パートナーはオンライシステムに関して独立した評価を実施するため、第三者の保証プロバイダーと契約した。

天然資源省内の企業情報セキュリティ部門(Corporate Information Office and Security Branch: CIOSB)は、第三者サービスプロバイダーが設置、運用するものを含め、天然資源省の全ての Web サイト、ポータル、アプリケーションについて安全性を確保することを義務付けられている。CIOSB は同省が情報管理と情報技術に関する責任を果たすため、指針や、支援、サービスを提供する。監査では、EMO プログラムがオンラインシステムの評価に関して第三者と契約する前に CIOSB と協議したのではないかと推測した。加えて、CIOSB は情報管理と情報時術に関する専門知識を有している。こうした措置は費用効果が高い方法

で対処するより政府や同省の情報分野の取り組みに大きな保証を与える。しかしながら、EMO プログラムは、オンラインシステムの評価あるいは技術要素に関して CIOSB と協議していなかった。

3)リスクと影響

会計年度の早い時期に重大な変更が特定されない場合、プログラムの募集と申請プロセスで悪影響が発生し、全ての資金調達手段を検討するのに十分な時間が与えられない可能性がある。

プログラムの実施に際して技術的な情報管理と情報技術に関する指針に関して CIOSB と協議を行わない場合、同省とカナダ政府の情報管理と情報技術の要件に対応していない IT システムが使用される可能性がある。

(ｳ) プログラムにおける計画と監視、報告

1)プログラムにおける計画

本監査では、プログラム業績の監視や、情報に基づいた意思決定を促進するためのプログラムの上級管理者への迅速な報告など、同省が適切で効果的な管理を行っているかを判断しようとした。また、関連するカナダ政府及び同省の指針を順守していることを確認するため、プログラムを調査した。

監査の結果、EMO プログラムは年間を通じて十分にプログラム計画を実行していることが分かった。プログラム担当者は、海外事業と北米事業の両方で詳細な説明を作成している。これらは上級管理者がプログラム申請者に対する年間支出額を決定する際に貴重な資料となっている。しかし、監査では、森林局副次官補が年間プログラム計画に関するこれらの資料を受け取る前に、事業者に対する資金提供を承認していることが分かった。管理者は、副次官補の承認前に、非公式な報告を通じて必要な情報を提供していたことを監査チームに対して説明している。

2)プログラムの業績評価と報告

情報に基づいたプログラムの意思決定を促進するには、正確で信頼できる情報をプログラムの上級管理者に提供することが重要である。移転支払に関する TBS 指針では、個々の拠出プログラムは効果的な業績評価を促進するため、プログラム運営戦略フレーム(Program Management Strategy Framework: PMSF)を作成しなければならない。このフレームはプログラムリスク管理戦略(Program Risk Management Strategy: PRMS)の 1 つである。PMSF は、プログラム業績を監視し、測定するために必要な指標を特定する。その目的はプログラム管理者が結果と管理の効率性を継続的に監視、評価することにある。

監査では EMO プログラムの PMSF が不完全であることを確認した。このフレームには 58 件の業績基準があった。しかし、プログラムの業績評価のため、業績目標に割り当てられているのは 3 つの基準だけである。58 件の業績基準は他の同省のプログラムで採用されている基準の数をはるかに超えており、PMSF の使用上改善が必要であると監査では指摘した。業績データはオンラインシステムで事業者から収集しているが、必ずしも PMSF と整合し

ているわけではない。さらに移転支払に関する TBS 指針要件に応じてプログラムの管理を支援するため、事業者から収集した業績データがプログラム運営に伝達され、使用されたという証拠はなかった。監査では、多くの異なる省内部の利害関係者とニーズに役立つ様々なメカニズムを通じて報告される多くの代替プログラムを特定した。しかし、これらの代替プログラムは、移転支払に関する TBS 指針の要件であるプログラムリスク管理戦略の規定と、EMO プログラムの契約条件に一致していなかった。以前の監査で同省の他のプログラムで同様の問題が特定されており、この領域を強化するために追加の対応が必要になるかもしれない。

3)プログラムのサービス基準の測定と報告

サービス基準は政府がサービス提供者とサービス需要者に分かりやすく、一貫したサービスレベルを約束するものである。これらは通常の状況で政府が期待する事業者の業績の水準を示している。移転支払の TBS 指針は政府機関が 2010 年 3 月 31 日以降に承認、更新する拠出プログラムのサービス基準を確立することを義務付けている。

EMO プログラムは以下の 3 つのサービス基準を設定している。

①天然資源省は申請書を審査し、申請書の提出日あるいは締切日のどちらか遅い方から 75 日以内にその 90%に関して、申請者に資金調達の決定を通知する
②天然資源省は拠出決定の伝達後 75 日以内に、その 90%に関して契約、修正を実施する
③天然資源省は拠出合意あるいは有効な請求が行われ、その受領承認の日から 45 日以内に、その 90%について前払金を支払う

これらのサービス基準はプログラム申請ガイドブックで毎年申請者に配布されている。監査対象の 3 年度のうち 2 年度については 3 つのサービス基準値を計算し、監視するために十分かつ正確なデータを収集していなかった。最新年度においては十分かつ正確なサービス基準データが適切に収集及び測定されていたことが分かったが、監査時点で、これらの結果が上級管理職に報告されたという事実は把握できていなかった。

4)リスクと影響

全ての関連情報、利用可能な情報が活用されずに正式なプログラム資金の決定が行われるリスクがある。

業績情報がプログラム運営に迅速に報告されないため、プログラムの効果的な提供が損なわれ、カナダ政府及び同省の政策手段が順守されなくなるリスクがある。

エ 勧告及び対象機関からのコメント

主な勧告は以下のとおりである。

(ｱ) プログラムの管理

勧告	対応
森林局副次官補(Assistant Deputy Minister Canadian Forest Service)は外部メンバーに関して任命期間と利益相反の要件を定義するとともに評価と承認機能を分離することによって移転支払の天然資源省の指針の順守を保証することを勧告する。	管理者はこの勧告に同意している。 プログラムでは、外部委員に対する任命期間や利益相反の要件を明確にする委員会を設置し、運営する。また、評価と承認を分離する予定である。なお、期限は 2017 年 1 月の 2017-18 年度プロジェクト評価員会の会合までに実施。

(ｲ) プログラムの運営

勧告	対応
森林局副次官補が拠出合意の重要な変更について早期の特定と運用に関する十分な計画と監視プロセスが確立させることを保証するように勧告する。	管理者はこの勧告に同意している。 プログラムでは拠出合意の重要な変更について早期の特定と運用を保証するため計画と監視プロセスを確立していく。 なお、期限は 2017 年 12 月。
森林局副次官補が天然資源省とカナダ政府における情報運用と情報技術(NRCan and Government of Canada Information Management and Information Technology)に関する要件を順守するため、近年導入されたオンライン申請システムの使用に関する指針について CIOSB と協議することを勧告する。	管理者はこの勧告に同意している。 プログラムでは、オンライン資金運用システムの利用に関するガイダンスのため CIOSB と協議を行う。なお、期限は 2017 年 7 月の次回のシステムメンテナンス契約の締結前までである。

(ｳ) プログラムにおける計画と監視、報告

勧告	対応
森林局副次官補は、標準化された報告メカニズムが運用され、プログラムの業績指標が業績指標戦略フレーム(Performance Measurement Strategy Framework)と整合し、このフレームが将来のプログラム支出サイクルに対して合理化していくことを勧告する。	管理者はこの勧告に同意している。 プログラムでは、上級管理者に向けた報告・支出提案に係る標準化されかつ迅速なメカニズムを導入することを予定している。

（追記事項）

本監査報告については、現地調査でインタビューを実施しており、主な内容は以下のとおり。

・（プログラム管理において、利益相反(conflict of interest：COI)が発生していることが指摘されており、それを解消することを求めている。そのためには、ガバナンスの変更等一定のコストが発生することが見込まれるが、それらのコスト評価は行ったのか、との質問に対して、）勧告を出す際には、それを実施するために必要なコストと、それを実施することによって得られる便益を必ず考慮している。多くのコス

トがかかる場合、それから得られるメリットがなければ勧告の意味がない。勧告の内容が妥当かどうかを常に判断している。

・（プログラムの運営に関して、サンプル 12 件の選定方法はどう行ったのか。また、12 件のうち 1 事例において、重大な修正があった旨を指摘しているが、残りの 11 事例では問題はなく、全般的には問題なしとの理解でよいか、との質問に対して）監察総監室の監査では、一つでも重大な問題があればそれを指摘しなければならない。問題が無いことについては、言及する必要はない。

・12 件の抽出方法については、統計的なサンプルではない。全体の人口、合意の数、金額等を換算して抽出した。ある程度の数も欲しいので、各州が含まれるような地域性も考慮した。

第4節　カナダの州会計検査院による農林水産関連分野に対する検査事例

カナダでは、アメリカと同様に、州政府各省庁等への会計検査を行うため、州にも会計検査院が置かれている。本調査においては、農業政策や作物構成等をもとに、日本に参考となる州として、オンタリオ州を選定し、同州会計検査院の概要、及び検査報告事例を取り上げる。

（1）オンタリオ州会計検査院の概要

オンタリオ州はカナダ最大の約 1,300 万人の人口（カナダ全体の約 38%）を擁する州であり、州政府は 24 の省庁・エージェンシー・公社から構成される。

オンタリオ州会計検査院は、州議会に対して州政府が健全な業務慣行に基づき、経済的・効率的・有効的に予算を執行していることを保証する役割を担っている。

会計検査院長は、1990 年会計検査院法の下で任命され、任期は 10 年で再任はない。議会の公会計常任委員会（Standing Committee on Public Accounts）に対するアドバイザーの役割も果たしている。

州会計検査院は 145 名のスタッフを擁するが、スタッフの専門分野は会計学、法学、工学、環境など多彩である。財務検査及びバリュー・フォー・マネー検査を実施し、検査報告として、毎年 12 月に年次報告書を作成している。議会からの要請により特別検査を実施する場合もある。検査事項を選定する際や、助言を得たい場合、有益な発見を報告した場合の場として、外部の有識者等から構成されるパネル会議を年 3 回開催している。

なお、2019 年度からは、連邦会計検査院の「環境と持続可能な開発コミッショナー」の役割に倣い、環境権利法（Environmental Bill of Rights）に基づき、エネルギー保全や温暖化ガス削減、その他環境関連の課題に関する政府の取組についても議会に報告する役割が与えられた。

（2）オンタリオ州会計検査院における農林水産関連分野に対する検査

オンタリオ州会計検査院のウェブサイト上の年次報告書アーカイブにおいて、2010 年度以降の年次報告書の”Value-for-Money Audits”の章に掲載されているレポート、及び特別検査レポートのうち、農林水産関連分野における「競争力等強化」「経営安定対策」「食の安全・安心」に関するレポートを抽出したところ、以下のとおりとなった。

図表 6-20　オンタリオ州会計検査院における農林水産関連分野に対する検査報告リスト表

No.	公表時期	タイトル	政策分野	詳細等の有無※
1	2013	2013 Annual Report, Forest Management Program オンタリオ州会計検査院　2013 年度年次報告書　森林管理プログラム	経営安定対策	○
2	2017	2017 Annual Report Volume 1, Farm Support Programs (Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs) オンタリオ州会計検査院　2017 年度年次報告書第 1 巻農業支援プログラム（農業・食品・農村省）	経営安定対策	◎
3	2019	2019 Annual Report Volume 1, Food Safety Inspection program (Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs; Ministry of Health; and Public Health Units) 食品安全検査プログラム	食の安全・安心	

注）「詳細等の有無」列の◎印は次節で検査報告の詳細を紹介している事例、○印は参考資料編にて検査報告の概要を紹介している事例を表している。

この中から、以下では、2017 年の「農業支援プログラム」に関する検査報告を紹介する。

（3）事例 1（オンタリオ州会計検査院検査報告リスト表 No.2）【2017 年】

Farm Support Programs(Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs) 農業支援プログラム（農業・食品・農村省）

ア 背景

(ｱ) オンタリオ州の農業

オンタリオ州は 49,600 もの農場、1,230 万エーカーの農地面積を有している。農地面積はカナダ全体の四分の一を占める。2016 年カナダ農業統計調査によると、オンタリオ州には 29,300 を超える作物農家（フルーツ、野菜、穀物等）、20,200 を超える畜産農家があり、78,000 人が雇用されている。

オンタリオ州の農家の半分は、農産品の年間売上高が 50,000 カナダドル未満であり、これらの農場は、農業以外の業務の賃金や年金など、農業以外の収入によって生計が成り立っている。オンタリオ州の農場のサンプルから得られた収入情報によると、農業外収入は、平均すると、農家の家計総収入の約 80%となっている。ただし、農場規模が大きくなると、農業以外の活動から得られる収入の割合は小さくなっている。

(ｲ) 農業支援プログラム

農業支援プログラムは、農家が直面する以下の 2 つのリスクに対処するよう制度設計されている。

- 生産リスク：害虫や悪天候など、生産物の質・量に影響を与えるもの
- 価格リスク：商品の生産に必要な財・サービスの価格変動、商品価格、為替変動リスク等

各国政府はこれらのリスクに対処するため、各種の農業支援プログラムを活用している。OECD の 2017 年調査（22 か国を対象）によると、農業支援プログラムへの支出は平均すると GDP 比 0.94%であるが、カナダは平均を下回り 0.42%である。また、中央政府は、オンタリオ州の農業支援プログラムへの支出は州の GDP の約 0.24%と試算している。

連邦政府（農業食品省）及び州政府は農家のリスク管理を支援するための農業政策を策定する義務を負っている。2016/17 年度には、連邦政府は 1 億 9,700 万カナダドルを、オンタリオ州政府は 2 億 6,500 万カナダドルを、オンタリオ州農業支援プログラムに支出している。

1996 年農業公社法（Agricorp Act）により、クラウンエージェンシー（政府系の法人）として、オンタリオ州の農家への支援プログラムの実行機関である農業公社（Agricorp）が設立された。2017 年 1 月 31 日時点で、農業公社は 311 名の従業員がおり、そのうち 40%が農業支援プログラムの実施に直接関与している。

連邦政府及び州政府によって策定された、2013-18 年の “Growing Forward 2 Agricultural Policy Framework”はカナダの農業支援プログラムの大部分を規定している。当該枠組みに係るコストは、連邦政府と州政府において 60:40 で負担されている。枠組みの目的は、収益性があり、持続可能で、競争力があり、革新的な農業セクターを実現することで

ある。当該枠組みは、以下の 2 つの資金提供方法によって、農業支援を行う。

- 事業リスク管理プログラム：商品価格の低下、生産量の減少、自然災害等から生じる損失を緩和することを目的としている
- 戦略イニシアティブのためのコスト分担プログラム：農家による農場経営のベストプラクティスの実施支援を目的としている

(ｳ) 事業リスク管理プログラム

事業リスク管理プログラムは、悪天候、コスト上昇、商品価格の低下など、農家が自身でコントロールできない要因による収入の減少を緩和するための資金支援を行うものである。事業リスク管理プログラムは 4 つ存在しており、うち 3 つのプログラム（生産保険(Production Insurance)、AgriStability、AgriInvest）は、カナダ全土で行われているプログラム(Canada-wide program)である。これらの費用負担は、連邦政府と州政府で 60:40 となっている。もう 1 つのオンタリオリスク管理プログラムはオンタリオ州独自のプログラムであり、オンタリオ州のみで適用されている。

図表 6-21　オンタリオ州における事業リスク管理プログラム

プログラム	内容	対象となる農業	2015 年時点の対象者数	2015 年の受給者	2015 年の総支払額（100 万カナダドル）
カナダ全土で実施					
生産保険	悪天候、動物、害虫、病気等によって作物に生じた損失を農家に支払う	作物、蜜蜂	14,246	5,726	89.4
AgriStability	平均的な収入と比較し、収入が大きく減少した場合、農家に支払う	全農業	14,119	1,677	56.4
AgriInvest	収入が減った時や投資資金が必要な時に備えての生産者と政府による積立制度	全農業	21,677	10,764	106.9
オンタリオ州のみで実施					
オンタリオリスク管理プログラム	商品の売却収入が、当該商品の生産に必要な産業平均コストを下回った場合、農家に支払う	畜産、穀物、油料種子	6,681	6,427	96.5
	生産者と政府による積立制度	果物、野菜	2,085	1,757	51.5

イ 検査の目的及び範囲

検査の目的は、オンタリオ州農業・食品・農村省及び農業公社が、以下のような効果的なシステムとプロセスを有しているか否かを評価することにある。

- プログラムが、農家のリスク管理を支援できるよう、関連法、規制、政策等に則って効果的かつ経済的に農業支援プログラムを構築し、実施する
- 農業支援プログラムの戦略面、運営面から見た効率性について評価し、公表する

検査に当たり、検査目的を達成するための検査上の基準を策定した。また、オンタリオ州会計検査院の検査では、農家に対する直接的な金融支援（AgriStability、生産保険、オンタリオリスク管理プログラム、AgriInvest、戦略イニシアティブのためのコスト分担プログラム）

を対象としている。カナダ全土で行われている乳製品・家禽・卵製品に係る供給管理は対象としていない。

オンタリオ州会計検査院は、検査を 2017 年 1 月 9 日から 2017 年 7 月 7 日まで実施し、オンタリオ州農業・食品・農村省及び農業公社から、本報告書の所見について書面によって説明を受けるとともに、結論に重大な影響を与えうると考えられる全ての情報について提供を行ったことについて書面により表明を受けた。

検査は、主にガルフに所在するオンタリオ州農業・食品・農村省にて行った。検査業務実施に当たっては、該当規程や協定、プログラム指針、政策、関連情報を確認するとともに、オンタリオ州農業・食品・農村省及び農業公社の職員に対してインタビューを実施した。加えて、戦略的イニシアティブのためのコスト分担プログラムの実施責任を負っているオンタリオ土地・作物改良協会の代表者と面会した。

オンタリオ州会計検査院は、農業経済学の専門家、生産者連盟（農業、牛肉、豚肉、果物、野菜、穀物等）とも面会し、オンタリオ州における農業支援プログラムへの見解を聴取した。更に、OECD の農業経済・農業政策の専門家とも面会し、農業リスク管理プログラムに係るベストプラクティスを聴取した。

オンタリオ州会計検査院の要請に基づき、オンタリオ農業者連盟は、オンタリオ州における農業支援プログラムに対する農家の意見に係る調査票を送り、930 名から回答を得た。

また、連邦の農務農産食糧省の代表者とも面会し、連邦政府が実施する他の農業支援プログラムの状況や、オンタリオリスク管理プログラムへの見解についても聴取した。

ウ 詳細な検査結果

オンタリオ州の農家は、生産する産品や財政的な状況が異なることから、収入の変化に耐える能力が異なっている。様々な事業リスク管理プログラムは、農家に対してそれぞれ最も適したプログラムの選択肢を与えることを意図している。下院農業・食品委員会は、2017 年 3 月に、生産保険や AgriInvest のような幾つかのプログラムは、他のプログラムより成功していると報告した。検査において、幾つかのプログラムの制度設計に欠陥があることから、リスク管理に係る支援を全ての農家に対して行う能力が限定されていることが明らかになった。

(ｱ) オンタリオリスク管理プログラムでは、農家に対して、個々の必要性をほとんど考慮せずに支払がなされている

オンタリオ州農業・食品・農村省は、オンタリオリスク管理プログラムに対して年間 1 億カナダドルを支出しており、2011 年から 2015 年にかけての資金総額の 40%を占めている。オンタリオリスク管理プログラムは、他のカナダ全土の事業リスク管理プログラムではカバーできない部分があるとの認識から、オンタリオ州農業・食品・農村省と幾つかの生産者グループの協議の結果、生まれたものである。

オンタリオ州農業・食品・農村省によると、農家は即時に支払を受けることができ、財務活動に係る銀行借入が容易になると考えていることから、農家はオンタリオリスク管理プログラムを望んでいることのことである。しかしながら、プログラムの設計及び過去 5 年間

の支払分析に関するオンタリオ州会計検査院の調査では、オンタリオリスク管理プログラムは農家の実際の必要性に基づいていないことが分かった。

オンタリオリスク管理プログラムは、農家が市場関連での収入変動リスクを逓減させることを意図したものである。しかしながら、個々の農家の収入と、プログラムからの支払額に、ほとんど相関がないことが分かった。

家畜や穀物・油料種子の農家は、産業平均の生産コストに基づいた支払を受けているが、これは、必ずしも個別の農家の実際の生産コストを反映したものではない。2011 年から 2015 年に支払を受けた農家の収入及び支出情報を分析すると、前年比で収入減となった農家あるいは当該年度に損失を計上した農家はわずか半分に過ぎなかった。また、2011 年から 2015 年に支払を受けた農家の 30%が、実際には前年よりも多額の収入を報告していることが分かった。言いかえれば、収入が減少していないにも関わらず支払を受領しているものがおり、これは明らかに事業リスク管理プログラムの意図と異なる。

オンタリオ州農業・食品・農村省自身が 2016 年に実施したプログラムのレビューにおいて、支払が個々の農家の数値ではなく産業平均に基づいて算定されているために、プログラムからの支払の金額及び時期と、純利益には相関がないことが示された。加えて、オンタリオ州農業・食品・農村省の内部文書では、「プログラムによる支払は実際の必要性を反映していない」ことを認め、オンタリオ州会計検査院の分析を裏付けている。農家の個別の状況と関わらない支払は、意図通りに収入を安定化させていない。

現在のプログラムでは、農家は売上生産量及び生産物の売上価格を報告するだけで良い。オンタリオ州農業・食品・農村省は、農家の売上収入を計算するにあたって産業平均の市場価格を用いている。プログラムによる支払は売上から生じた農家の収入と、産業平均の生産コストの差として計算される。支払が、農家の実際の生産コストに基づいて算出されるためには、農家は収入税申告書に記載されるものと同様の情報を提供する必要がある。これには、飼料、動物、種子の購入に係る費用や農場のランニングコストが含まれる。情報を追加することは、農家が農業公社の職員に対して必要情報を提出するための時間を増加させ、支払が遅れることとなる。

産業平均の生産価格は、実際には少数の農場のサンプル（商品に応じて、6 から 122 の農場）を用いて計算されている。2015 年に、牛部門の委員会は、産業平均の計算に用いられるサンプルサイズが小さいことが問題であることを認めた。今回のオンタリオ州会見検査院の検査時点では、オンタリオ州農業・食品・農村省は、商品を生産する全ての農場における実際の平均生産コストを反映する産業平均の生産コストに係る代替的な計算方法を特定していなかった。オンタリオ州農業・食品・農村省は、州内での農業活動に大きな差異があることから、代表となる「産業平均」を計算することは困難であると説明した。このことで、オンタリオリスク管理プログラムにおける支払額の算定で用いられる産業平均コストの利用方法にも疑問が生まれる。検査期間中に、オンタリオ州農業・食品・農村省は、幾つかの商品生産グループに対し、オンタリオリスク管理プログラムは産業平均を用いない方法で再設計されることを通知した。変更は、2019 年に実施される見込みである。

【勧告 1】オンタリオリスク管理プログラムによる支払が、個々の農家の必要性を適切に反映するよう、オンタリオ州農業・食品・農村省に対し、支払額の算定に用いられる現状

の産業平均での生産コストの利用方法を改善すること、代替方法が存在するかどうか分析することを勧告する。 【省庁側の対応】 オンタリオ州農業・食品・農村省は、会計検査院長官の勧告に同意する。

オンタリオリスク管理プログラムが、産業平均の生産コストに基づいているため、産業平均より低い生産コストで生産する効率的な農場に有利なものになっている。規模の経済により、費用の効率性は、大規模農場において実現されやすい。結果として、大規模農場において、産業平均の生産コストよりも実際の生産コストが小さい場合でも、産業平均の生産コストに基づいて支払を受け取ることとなる。このことは、プログラムへの参画率に影響しており、2016 年のオンタリオ州農業・食品・農村省の分析によると、総収入が 100 万カナダドル以上の農場は 60%がオンタリオリスク管理プログラムに参画していたのに対し、総収入が 10 万カナダドル以下の農場は 20%に留まっていた。

オンタリオ州会計検査院は、支払の計算に用いられた産業平均での生産コストが、個々の農場での実際の生産コストを反映しているか判断するため、支払に係るサンプルを確認した。オンタリオ州会計検査院が確認した 3 分の 1 において、農家は、産業平均よりも低い生産コストを報告しており、平均すると個々の農家の生産コストは、産業平均よりも 26%低かった。

例 1：ある養豚業者は 2015 年に 82.7 万カナダドルの支払を受けた。当該農場の実際の生産コストは 3,640 万カナダドルであったが、支払額の計算に用いられた産業平均の生産コストは 6,630 万カナダドルであった。産業平均の生産コストを、当該農家の実際のコストに置き換えると、当該農家は支払を全く受けないこととなる。

例 2：ある酪農家は 2015 年に 49.7 万カナダドルの支払を受けた。当該農場の実際の生産コストは 2,250 万カナダドルであったが、支払額の計算に用いられた産業平均の生産コストは 3,800 万カナダドルであった。産業平均の生産コストを、当該農家の実際のコストに置き換えると、当該農家は支払を全く受けないこととなる。

大規模農場がプログラムから受けた恩恵を確認するため、2011 年～2015 年までのプログラム参加者及び支払情報を分析した。その結果、総収入が 100 万カナダドルを超える農場はプログラム参加者の 20%に過ぎないが、支払総額の 4 分の 3 を占めることが分かった。

農家に対する調査においても、同等の調査結果が認められる。オンタリオリスク管理プログラムはリスク管理に役立ったと回答している者の割合は、総収入が 1 万カナダドル未満の回答者ではわずか 14%、1 万カナダドルから 9.9999 万カナダドルでは 24%に過ぎなかった。一方、総収入が 50 万カナダドル以上の回答者では、約半数がオンタリオリスク管理プログラムはリスク管理に役立ったと回答している。

OECD によると、十分な運転資金を有する農家は、年間収入の変動に耐えることができる。これらを考慮すると、支援のための支払は、それを最も必要としていると思われる農家に対して向けられていない。

【勧告 2】規模に関わらず全ての農家がオンタリオリスク管理プログラムの支払を受ける機会を持てるよう、オンタリオ州農業・食品・農村省に対して、例えば農場経営の規模に応じて異なる計算式を用いることによって、農場の経営の差をより反映するようにオンタリオリスク管理プログラムに基づく支払方法を改善することを勧告する。
【省庁側の対応】
オンタリオ州農業・食品・農村省は、全ての農場が公平に扱われるべきであるとする会計検査院長官の勧告に同意する。

オンタリオ州農業・食品・農村省がオンタリオリスク管理プログラムを開始した 2011 年以降、農業公社は、畜産経営に係る適格性ルールが不明確であったことに起因し、15 名の農家に対して合計で 200 万カナダドル以上を不適切に支払っていた。

オンタリオリスク管理プログラムの規定では、オンタリオリスク管理プログラムに参画するためには「農家はオンタリオ州において牛を保有・飼育しなければならない」としており、農家はこれを牛に対する所有権を有することが必要であることを意味していると解釈している。

しかしながら、オンタリオ州農業・食品・農村省によると、所有ルールは、牛の売却・飼育に関するリスクに係る所有権を持つことを意味しているとしている。畜産分野では、牛の所有権を有する農家が、必ずしも法的な所有権に結びつくリスクに晒されているとは限らない。畜産分野では、ジョイントベンチャー契約（投資家・法的所有者の双方が牛の売却・飼育に係るリスクを負担する）、リース契約（牛の飼育者は牛の飼育に関するリスクを負担するが、法的所有者は牛の売却に関するリスクを負担する）などの契約があるために、上記のようなことが起こる。

2014 年に農業公社は、「家畜の所有権と関連するリスク」を追加することで、一般に利用できるプログラムハンドブックにおいて所有権の定義の明確化を行うとともに、「農業公社は、適格性の決定に当たって所有権、価格リスク、生産リスクを考慮すること」を明確化した。しかしながら、「価格リスク」「生産リスク」を定義していないことから、これらの明確化だけでは不十分である。

加えて、農業公社は、農家の適格性に影響を与えるうる畜産事業に関する契約類型を特定しておらず、また、どのような農家がこうした契約に関わるのかも特定していない。オンタリオ州会計検査院がカナダ歳入庁から提供された所得税データを分析すると、過去 5 年間で 200 近い農家が、飼育牛に係る収入あるいは支出を、税務申告において報告している。

図表 6-22　家畜所有ルールに係る過大支払の例

【ジョイントベンチャー契約】

農家 A が牛の所有権を有しており、複数の投資家が出資している。農業公社は、農家 A が所有する複数の農業会社と農家 A との共同所有権に出資した 18 人の農家に対する検査を実施した。

検査により、農家 A と他の複数の投資家が、2011 年から 2014 年にかけて同一の牛に対する支払を受けていたことが明らかになった。農業公社は、当該期間において農家 A

と投資家が 20 万カナダドル以上の過大支払を受けていたと試算した。

【勧告 3】適格な畜産農家が、正しくオンタリオリスク管理プログラムの支払を受けるため、農業公社に対して以下を勧告する。
・農家のプログラムの適格性に影響を与えうる畜産事業に関する契約類型を特定すること
・畜産事業に関する契約類型についてのプログラムの適格性ルールを更に明確化すること
【省庁側の対応】
農業公社は会計検査院長官の勧告に同意する。

【勧告 4】農業公社に対して、畜産事業に関する契約に関与している農家を特定するとともに、申請審査プロセスにおいてこうした契約が支払額の算定に与える影響を考慮することを勧告する。
【省庁側の対応】
農業公社は会計検査院長官の勧告に同意する。

オンタリオリスク管理プログラムは、既存の事業リスク管理プログラム（AgriStability、生産保険、AgriInvest）を補完することを意図しているが、連邦政府はオンタリオリスク管理プログラムを支持しておらず、オンタリオリスク管理プログラムがカナダ全土の事業リスク管理プログラムの「目的と矛盾する」ため、プログラムに対して資金を拠出しないようオンタリオ州農業・食品・農村省に対して繰り返し勧告してきた。

オンタリオ州農業・食品・農村省は、オンタリオ州会計検査院に対し、オンタリオリスク管理プログラムは特定のリスク（市場関連リスク等）に特化しており、農場経営全体の業績を考慮していないことから、カナダ全土の一連の事業リスク管理プログラムの「全農場アプローチ」と一致するものではないと説明している。

OECD は、農業支援プログラムは、あらゆるリスクとそれらの相互関係を考慮することで、農業のリスク管理に対する「包括的なアプローチ」を取るべきと勧告している。これは、農業分野のリスクは相互に関係しており、相互に増幅することもあれば、打ち消すこともあるためである。例えば、飼料コストの高騰（生産リスク）による影響は、豚の売却価格が上昇すれば、緩和されることとなる。

オンタリオ州農業・食品・農村省は、当初、オンタリオリスク管理プログラムが AgiriStability を補完することを意図していた。2014 年のオンタリオ農業連盟の調査によると、回答者の 63%が AgriStability とオンタリオリスク管理プログラムの双方に参加することで、農場経営に関するより包括的なリスク管理が可能となると回答している。しかしながら、2015 年にオンタリオ州農業・食品・農村省は、業界からの強い圧力を受けて AgriStability への参加を必須としないこととした。複数の商品生産グループが提出した請願によると、オンタリオリスク管理プログラムに加入するためには AgriStability への参加が求められることは、個々の事業環境に適合したプログラムの選択を制限するとしている。

オンタリオ州会計検査院はオンタリオリスク管理プログラムと AgriStability 双方の参加率を確認した。AgriStability からの退会率は 2011 年から 2014 年には年間 7%であったが、2014 年及び 2015 年には 14%に倍増した。また、AgriStability からの退会者の 3 分の 1 は、オンタリオリスク管理プログラムには引き続き参加していることも分かった。近年の AgriStability の変化（補償範囲及び支払額の縮小）が退会率の上昇に関与している可能性はあるが、オンタリオ州農業・食品・農村省はオンタリオリスク管理プログラムへの加入にあたって、AgriStability へに参加していることを要件としなくなったこともまた、退会率に関与している可能性があると分析している。

現在、オンタリオ州の農場のうち AgriStability に参加しているものはわずか 4 分の 1 に過ぎない。2011 年から 2015 年の間に、参加率は 3 分の 1 近く低下した。AgriStability への参加率の低下は、収入の大幅な減少への保護を必要としている農家が少なく、また、AgriStability が農家を支える能力を限定していることを意味している。加えて、オンタリオ州農業・食品・農村省は、AgriStability への参加率が低下したことにより、オンタリオ州の農家に対する連邦の資金提供の金額が 600 万カナダドルから 1,500 万カナダドル減少したと推計している。

【勧告 5】オンタリオ州農業・食品・農村省に対して、オンタリオリスク管理プログラムが他の事業リスク管理プログラムの趣旨に合致するよう運用されることを確実なものとしている戦略に沿って、オンタリオリスク管理プログラムの制度設計を見直し、更新することを勧告する。
【省庁側の対応】
オンタリオ州農業・食品・農村省は会計検査院長官の勧告に同意する。

(イ) 農家の参加率が低いことで、AgriStability による支援提供機能が限定されている

AgriStability は個別の商品あるいはリスク（悪天候や市場価格低下による損失）ではなく、農場の収入全体に基づいて支払われる。これは、国際的なベストプラクティスと合致するものであるが、AgriStability への参加率が低くかつ減少していることは、AgriStability による農家のリスク管理の効果的な支援に係る機能を低下させている。AgriStability に参加する農家の数は過去 10 年間で半減した。

2013 年から 2015 年にかけて、21,000 以上の作物農家・油料種子農家が AgriStability に応募したが、支払われたものは 10%のみである（酪農家は 21%）。この時期には、作物農家・油料種子農家の方が酪農家と比較して、純収入の低下が大きかった。

オンタリオ州農業・食品・農村省によると、支払額は個々の農業セクターの特定年度における業績に依存するとのことである。AgriStability の支払額は、特定部門がより厳しい状況において増加する。オンタリオ州会計検査院が、カナダ歳入庁の収入税情報を分析したところ、2013 年から 2015 年にかけて作物農家・油料種子農家の 40%が、純収入を 30%以上低下させていた。一方で、酪農家で純収入を 30%以上低下させていた者は 28%である。このことは、作物農家・油料種子農家ではより多くの農家が純収入を減少させていたにもかかわらず、AgriStability の支援を受けた農家は少なかった。

作物農家・油料種子農家は、計上される費用が小さいが、その理由は、彼らの費用の多くを占める機械購入費・維持管理費が AgriStability の下では費用計上されないためである。一方で、酪農家の費用の多くを占める、動物及び餌の購入費は費用計上される。このルール(購入費の費用計上に係るルール)は、短期の利益変動を受けるだけの農家への支援を減らすために導入されたものである。オンタリオ州農業・食品・農村省によると、「得べかりし利益」を補償するのではなく、費用に見合う十分な収入を有しない者に支払おうとするものである。しかしながら、このルールは、費用の特性の相違によって、農家に異なる影響を与えるものである。

農業の実施方法に対する当該ルールの影響の大きさを推計するため、ルールが適用された 2013 年からの AgriStability の適用と支払を分析した。例えば、2013 年から 2015 年の間に、作物・油料種子への適用の 4 分の 3 が当該ルールの影響を受け、その結果支払額の削減あるいは支払がなされない結果となった。一方で酪農に関しては、当該ルールの影響をうけたものは 21%のみであった。

オンタリオ州会計検査院は、オンタリオ州農業・食品・農村省による 2013 年の適用に係る分析と整合しており、オンタリオ州農業・食品・農村省は作物・油料種子への適用の 73%、酪農への適用の 20%が当該ルールの影響を受けたと分析している。また、作物・油料種子農家が 2013 年に受け取った金額は 830 万カナダドルであったが、仮に当該ルールがなければ 3.5 倍の 3,070 万カナダドルであったと推計している。

2017 年 6 月に実施された連邦、州、準州による次期の農業の枠組みに係る会合において、政府は、当該ルールが「農業部門を不公平に扱っており」、農家の需要に対する AgriStability の能力を低下させていると認めている。不公平な取扱いは、“Growing Forward 2 Framework” の原則からも外れている。そこでは、プログラムは、作物・地域を通じて生産者及び他の利害関係者を公平に扱わなければならないとしている。

2014 年と 2016 年に、オンタリオ州農業・食品・農村省の内部文書において、当該ルールが意図せず、直接経費を低下させる技術に投資しようとする農家、競争力を保つために直接経費を下げようとする農家、銀行借入条件によって直接経費を低い水準に抑えなければならない農家に影響を与えていることを示している。当該ルールは、費用が低下した理由に関わらず、費用計上額が小さい農家に影響を与える。

【勧告 6】AgriStability への全ての参加者が、農場経営の種別に関わらず、AgriStability からの支払機会を平等にもてるよう、オンタリオ州農業・食品・農村省に対して、連邦政府及び他州・準州政府とともに、農場経営の違いやセクター間での実践の違いを考慮するために必要となる AgriStability の規則を見直し、改定に係る作業を行うことを勧告する。
【省庁側の対応】
オンタリオ州農業・食品・農村省は会計検査院長官の勧告に同意する。

2013 年に AgriStability はより複雑なプログラムとなり、農家に対する補償範囲・支払額は小さなものとなった。この変更の目的としては、事業リスク管理プログラムの支払額を下げるとともに、「災害レベルの収入低下」のみに対して支援をすることで、収入が低下した農家ではなく、損失が発生した農家への補償を行うものとすることが挙げられる。

この変更の中には、①支払トリガーの 15%から 30%への引上げ(支払を受けるためには、当該年度の純収入が、年度平均での純収入よりも 30%以上低下していることが必要)、②農家が純収入低下に関して補償を受けられる範囲の 80%から 70%への引下げ、③農家の適格費用が平均純収入を下回った場合には AgriStability の支払額は適格費用に基づくものとなったこと、が挙げられる。

図表 6-23　2013 年における支払ルールの変更

	2013 年の変更前	2013 年の変更後
支払ルール及び計算式		
支払トリガー	当該年度の純収入が、年度平均での純収入の 85%を下回ること	当該年度の純収入が、年度平均での純収入又は適格費用のいずれか低い額の 70%を下回ること
支払額の計算	年度平均での純収入と比較した減少額について、 ・15-30%に係る分⇒70%補償 ・30%超過分⇒80%補償	年度平均での純収入額又は年度平均での適格費用のいずれか低い方と比較した減少額について、70%が補償される。
ルールの実例 年度平均での純収入が 10 万カナダドル、年度平均での適格費用が 9 万カナダドル、当該年度の純収入が 6 万カナダドルの場合		
AgriStability Payment の支払額	＄18,500 (＄100,000×85%－ ＄100,000×70%)×70%＝＄10,500 ＋ (＄100,000×70%－ ＄60,000)×80%＝＄8,000	＄2,100 (＄90,000×70%－＄60,000)×70% ＝＄2,100
純収入の減少額に対する AgriStability の支払割合	46.25% ＄18,500÷(＄100,000－＄60,000)	5.25% ＄2,100÷(＄100,000－＄60,000)

2015 年に連邦、州、準州政府は AgriStability の変更による影響に関して調査をし、適用率が 1/3 から 14%に低下したこと、総額の支払額が約 2/3 減少し、5 億 2900 万カナダドルから 1 億 8600 万カナダドルまで減少したことを明らかにした。

オンタリオ州会計検査院は当該変更がオンタリオ州における農家に対して与えた影響を知るため、2013 年からの AgriStability の支払を分析した。その結果、“limiting rule”(2013 年に変更された支払ルール)は、2013 年以降に適用された 44,000 件のうち半分以上に影響を与え、多くの農家で支払額が減少したか、全く支払われなくなった。当該変更は、「災害レベルの収入低下」のみに対して支援をすることを目的としていたものであるが、カナダ農業連盟が 2016 年 2 月に公表したカナダ全土の農業支援プログラムに係る報告書では、AgriStability は災害時の支援に限定されるものではないとしている。

オンタリオ農業連盟が 2014 年に実施した調査によると、回答者の 97%が、AgriStability による支援額を推計できないと回答している。AgriStability の支払額算定にあたっては多くの段階を踏まなければならず、農業公社の職員は在庫の水準や資産価値、農業方法や生産力・規模等も考慮に入れる必要もある。そのことは、支払額の推計を困難にしている。

オンタリオ州会計検査院が 2011 年から 2015 年に AgriStability への参加者を調査したところ、料金を支払っているが、支払の適格性を満たすために必要な様式を提出していない農家が、毎年平均して 2,800 あることが明らかになった。

カナダ庶民院農業・農産品常設委員会は 2017 年 3 月に公表した農業支援プログラムに係る報告書において、「あらゆる事業リスク管理プログラムは、農家が市況に対応するための決断を行うことができるよう、予測可能かつ時宜に適った対応を行うものであるべき」としている。カナダ農業連盟の 2017 年のレポートにおいても、「AgriStability の支払は透明かつ分かりやすく計算がされなくてはならない」としている。

オンタリオ州会計検査院が幾つかの作物グループと議論したところ、農家にとって、プログラムによる支援から得られる金額を推計できることは、計画策定やキャッシュフロー管理、借入の必要性の決定に役立つため、重要であることが明らかになった。また、AgriStability による支払額が推計できないために、当該プログラムは農家のリスク管理に対して効果的な支援を行っていないかもしれない。

オンタリオ州会計検査院は AgriStability の支払額の予測可能性に係る懸念を、2008 年に公表した農業支援プログラムに係る特別検査報告においても指摘している。当時と比較して、農業公社は農家との意思疎通を高め、プログラムのルールや計算方法をより徹底して説明するようになった。しかしながら、現状の意志疎通においては、一般的なルールの説明や、農家の支払申込みが農業公社に送られた後の特定部分の調整に関する情報提供に限られており、支払額の予測可能性を高めることには役立っていない。

【勧告 7】AgriStability への全ての参加者が、損失が生じた場合に適切な支援を受けられるよう、オンタリオ州農業・食品・農村省に対して、連邦政府及び他州・準州政府とともに、以下の作業を行うことを勧告する。
・農家が管理できると思われるリスクの水準を設定するとともに、農家に伝えること
・2013 年の AgriStability の変更が、収益性が高く、持続可能で、競争力があり、革新的な農業という目標に対する寄与にどの程度影響したのかを明らかにすること
【省庁側の対応】
オンタリオ州農業・食品・農村省は会計検査院長官の勧告に同意する。

【勧告 8】農家が、AgriStability から受けることのできる金額を合理的に見積もれるよう、オンタリオ州農業・食品・農村省に対して、AgriStability から受けることのできる金額を合理的に見積もるための情報及びツールを提供することを勧告する。
【省庁側の対応】
オンタリオ州農業・食品・農村省は会計検査院長官の勧告に同意する。

2011 年から 2015 年にかけて、AgriStability の支払を受けた時期は、課税年度終了の 10 ヶ月後が平均であった。支払が遅い理由はプログラムの設計が原因である。農業公社は、カナダ歳入庁から得る収入税情報を AgriStability の支払額算定に用いている。収入税申告書は翌年 4 月又は 6 月に提出され、農業公社は追加情報の収集を 6 月から 12 月に行う。農業公社の職員は、必要書類と税情報を受け取った後、支払申込を確認する。

OECD は、AgriStability について、「支払期間が大きく遅延することは、農家の収入を安定化させることを意図するプログラムにとって有用な特徴ではない。というのは、支払の遅延により、悪い年に生じたキャッシュフローの問題に対処できず、むしろ収入が上向いている時期に支払われる可能性があるためである」と言及している。

オンタリオ州会計検査院の今回の調査では時宜にかなった支払の重要性が明らかになった。例えば、ある農家は、「2017 年のように、生育期に多くの雨が降ったために作物の 30～80%が失われている場合には、農家への支払を迅速に行うことは生計を維持する上で助けになる」と述べている。

オンタリオ州農業・食品・農村省によると、時宜にかなうことと支払の正確性はトレードオフであると説明している。正確性を確保するためには、農業公社はカナダ歳入庁から情報提供を受けなくてはならず、より長期の時間がかかる。オンタリオ州農業・食品・農村省は、中間払が時宜に係る課題に取組むための選択肢であると説明している。

農家は、深刻なキャッシュフローの課題がある場合には中間払を申し込むことができ、中間払では、AgriStability の支払額としての推計額の半分が支払われ、当該金額は後に確定する最終的な AgriStability の金額から控除される。しかしながら、オンタリオ州会計検査院が過去 5 年間の支払を分析したところ、AgriStability の参加者のうち中間払を申請した者は 1%未満 (例えば、2015 年ではわずか 42 件) であった。

オンタリオ州農業・食品・農村省も農業公社も、中間払の申請が低い理由を明らかにしていないが、2012 年の連邦内部検査報告では、農家が最終金額確定後に過払金の返還を求められることを恐れていることが理由として挙げられるのではないかとしている。

オンタリオ州会計検査院は、この懸念に根拠があるのかを判断するため、2011 年から 2015 年に中間払がなされた支払について、中間払額と、最終的に算定された AgriStability の支払額を比較した。2011 年から 2015 年に支払われた中間払のうち 14%が、最終的に算定された AgriStability の支払額を上回っていたことが明らかになった。過払額については、145 カナダドルから 79,000 カナダドルの範囲であり、中間払額に占める過払額の割合は 3～100%であった。

また、農業公社では中間払の計算にあたっては、手動で Excel を用いて計算しているため、誤りが発生するリスクが高くなっていることも指摘する。

【勧告 9】より多くの農家が、AgriStability からの支払を迅速に受けられるよう、オンタリオ州農業・食品・農村省に対して、商品生産者グループと共に、暫定支払の応募が少ない理由を明らかにすることを勧告する。また、農業公社に対し、暫定支払をより正確なものとするようプロセスを強化することを勧告する。

【省庁側の対応】

オンタリオ州農業・食品・農村省は会計検査院長官の勧告に同意する。

(ｳ) 危機時における支援体制が不十分である

オンタリオ州農業・食品・農村省は、一連の事業リスク管理プログラムの目的は、農業セクターが直面する課題に対処するためであると説明している。しかしながら、オンタリオ州会計検査院の調査においては、既存のプログラムによる支援は、重大な危機下においては十分なものではなく、一回限りのプログラムを通じた更なる財政支援が必要となる。

特に、以下の点が挙げられる。

- AgriStability への参加者が少なく、かつ減少傾向にあることから、損失発生に対して必要な補償を受けられる農家が少ない。
- 現在の一連のプログラムでは長期的な危機への支援が十分でない。AgriStability は直近 5 年間の純収入を基準としていることから、状況の悪い年が連続する状況では受給額が少なくなる。
- 生産保険は、穀物農家に対して、悪天候・野生動物・害虫・伝染病による収穫の減少及び損失を補償するのみである。売値の低下あるいは仕入値は補償されない。
- オンタリオ州農業・食品・農村省は、オンタリオリスク管理プログラムへの資金拠出を、管理費を含め年間 1 億カナダドルに制限している。結果として、支払額及び損失補填割合は、申請者が増えるにつれて削減される。
- AgriInvest はわずかな収入変動しかカバーされない。AgriInvest は連邦及びオンタリオ州当局が農家の拠出額と同額を拠出する貯蓄プログラムである。しかし、2017 年 1 月時点で個々の農家の口座の中央値は 2,900 カナダドルに過ぎず、50,000 カナダドルを超えている者はわずか 5%である。

連邦・州・準州政府は、カナダ全体でのビジネスリスク管理プログラムが、極端な悪天候及び市場危機にどのように対応するのかを判断するため、2016 年に「ストレステスト」を実施した。テストの結果、市場危機によって純収入が 70%減少する場合、AgriStability は低下の 20%しかカバーせず、AgriInvestment は一部を満たすものの、農家は他の部分については補償なしの状況に直面することが分かった。このことは、既存のプログラムだけでは、危機下において不十分であり、農家は大幅な追加的支援が必要となることを示している。

オンタリオ州会計検査院の調査では、農家は、プログラムが危機下において十分な支援を提供するとは考えていないことが明らかになった。

オンタリオ州農業・食品・農村省は、市場危機下における農家支援に資するコンティンジェンシープランを立案していない。州政府危機管理計画の一環として、オンタリオ州農業・食品・農村省は動物や穀物の病気、害虫の発生、食品汚染に関連する緊急事態を含む危機管理計画を策定している。ただし、これは長期的な危機への対応や、農業セクターが損失から回復するための財政的な支援を意図しているものではない。

これに対して、ニュージーランドの第一次産業回復枠組みは、危機管理計画と財政再建支援を統合したものとなっている。当該枠組みでは、小規模・中規模・大規模な事態における財政支援の概要を示すとともに、既存の社会支援サービスを取り入れている。

”Growing Forward 2 Framework”には、AgriRecovery と呼ばれる災害回復の枠組みが含まれている。AgriRecovery では、自然災害の影響を和らげ、農家ができるだけ早く再開できるよ

うな財政的支援が提供される。AgriRecovery の対象は、異常気象や家畜の病気、害虫の侵入、環境汚染等の自然災害に起因する危機に限られ、市場関係の危機は含まれない。また、オンタリオ州農業・食品・農村省は、AgriRecovery は何度も発生する災害や長期的な危機に対応することを意図したものではないと示している。

2011 年に OECD が実施したカナダの農家が直面する大規模な危機に関する調査では、政府が対応しなくてはならない最も深刻な損失は、市場関係の損失であることが明らかになった。それはオンタリオ州に限っても同様である。過去 10 年間で最も大きな 1 回限りのプログラムは、2007/08 年の牛・豚・園芸に係る支払であり、市況の悪化に起因する財政的な損失を被った 13,000 もの農家に対して 1 億 3900 万カナダドルが支払われた。

【勧告 10】オンタリオ州農業・食品・農村省が、危機下において、迅速かつ適切な支援を農家に提供できるよう、以下を勧告する。

- 危機対応プログラムの策定及び実施に係る役割と責任を記載し、支援の提供時期及び提供対象者の優先度を提供し、資金源を明らかにするような危機対応計画を策定すること
- 連邦政府、州政府、準州政府とともに、AgriRecovery の実施プロセスの適時性を改善すること

【省庁側の対応】
オンタリオ州農業・食品・農村省は会計検査院長官の勧告に同意する。

(ｴ) 農家からの不正確で誤解を招く情報に基づく過払

事業リスク管理プログラムは、農家から、主として税申告情報を通じて報告される収入、支出、他の財政情報に基づいて実施される。農家は、売上インボイスや領収書等の別途資料の提供を求められることはない。農家が報告した情報を検証するための別途資料が存在しないことから、農業公社職員は、申請を審査する際に、情報の妥当性を評価することしかできない。2016 年のオンタリオ州の内部検査報告では、農家が情報提供を行うことがほとんど求められていない場合には、プログラムは「搾取の危険にさらされている」と指摘している。オンタリオ州会計検査院が実施した支払情報のサンプル調査及び農業公社のプログラム検査グループによる結果によると、農家は以下のような誤った支払を受けている。

- 農家の提出した誤った情報に基づく不正確な支払
  2013 年から 2017 年にかけて、農業公社のプログラム検査グループが検査を実施した 560 件のうち 31%において、合計 560 万カナダドルもの過払あるいは過小払が起こっていた。
- 農家の提出した虚偽の情報による過払
  2015/16 年度に、農業公社のプログラム検査グループは、AgriStability 及びオンタリオリスク管理プログラムへの応募に関して、農家が虚偽あるいは誤解を招く情報を農業公社に提出していた 5 例を特定した。例えば、農業公社は、6 つの農家が互いに複雑な資金調達の取り決めに関わっており、飼料や牛の売却に係る請求書などの架空の文書を農業公社に提供していたことを明らかにした。彼らは 2011 年から 2015 年

にかけて同一の牛を複数回売買しており、AgriStability 及びオンタリオリスク管理プログラムから 20 万カナダドルもの給付金を受け取った。

AgriStability あるいはオンタリオリスク管理プログラムに基づく農家への支払に提供された情報の検証に際して、農場訪問は必須となっていない。生産保険に関しては、保険金請求の状況に応じて訪問が行われている(例えば、保険金請求が異常に大きいと思われる場合や農家が頻繁に保険金を請求している履歴がある場合)。ただし、農業公社は、特定の年に実施された農場訪問の回数及び結果を体系的に記録していない。オンタリオ州会計検査院の要請に従い、農業公社は 2015 年における現地スタッフによる全ての活動のリストを、時間追跡システムに基づいて作成した。このリストによると、農業公社スタッフは延べ 11,000 回もの農場訪問を行っている。しかし、農場訪問の記録方法がスタッフによって異なっており、例えば、検査対象の穀物毎に異なる訪問として記録していた者もいる。

オンタリオ州会計検査院は、農業公社の現場職員が農家から報告された情報をどのように検証するのか理解するために、サンプル検査を行った。検査報告には、情報の検証方法についての十分な情報が記載されていなかった。例えば、農業者が良好な農場管理手法を用いたか否かを評価するための明確な基準は含まれていなかった。

【勧告 11】農家支援のための支払が正確かつ適切な農家に対してのみ支払われるようにするため、リスクの高い申請に対して、農業公社が以下を行うことを勧告する。

- 申請にあたって農家が提供する情報の裏付ける資料を求めること
- 農家が提供する情報の妥当性を検証するために農場訪問が必要となる状況を特定するとともに、農場訪問の記録を取ること

【省庁側の対応】

農業公社は会計検査院長官の勧告に同意する。

(オ) 農業公社の古い IT システムはコストが高く、誤りが生じやすい

農業公社は生産保険、AgriStability、オンタリオリスク管理プログラムを管理するために 30 を超える IT システムを用いている。主要システムは 4 つあるが、うち生産保険を管理するシステムは稼働後 25 年が経過し、AgriStability を管理するシステムは 10 年が経過している。

過去 5 年間に 31 ものシステム関連のミスがあり、その結果、農家は自身のプログラム参加に関する不正確な情報を受け取り、合計で 270 万カナダドルにも及ぶ不正確な支払を受け取った。このうち 85%以上で農業公社は農家から誤りを指摘されて初めて誤りに気が付き、修正した。

システムは多くの手入力での作業を必要とし、時間と誤りを発生させてきた。例えば、農業公社は、2007 年に、AgriStability プログラムの実施に当たって利用されている Zephyr システムが、当初は「ワークフロー、検査証跡、財務機能、システムが管理しなければならないファイルの管理」を有しない小規模な災害救援プログラムを実施するために開発されたものであることを記している。

Zephyr システムは、長年に亘って多くの修正が行われてきたが、多くの計算を行うこと

はできない。例えば、AgriStability の中間払は Zephyr システムの外で計算されてきた。2015 年に AgriStability で支払われた支払額のうち 1,700 万カナダドル(中間払を含む全てのプログラムの支払の 23%に相当)については、Excel の表計算を使って手作業で計算され、Zephyr システムに計算結果が取り込まれた。中間払に関するオンタリオ州会計検査院の調査では、人為的ミスによる支払の誤りあるいは遅延が確認された。例えば、農業公社の職員はアプリケーションフォームから Excel のスプレッドシートに対して入力する際に、面積のデータを誤って入力し、中間払の際に当初 6,000 カナダドル少なく受け取ることとなった。

農家が毎年支払う料金に関しても、新規加入者や過去の加入者で農業公社が全ての必要情報を有していない農家に関しては、Excel のスプレッドシートを用いて手作業で計算されていた。過去 5 年間で、AgriStability への加入者の 20%の料金について、手作業で計算されており、合計で 670 万カナダドルにも及ぶ金額(合計の 16%)がそれに該当する。オンタリオ州会計検査院が調査するまで、農業公社は手作業で計算していた金額を把握していなかった。手作業で作業を行うことは費用と人為的ミスのおそれを増加させている、農業公社によると、AgriStability の料金の手作業での計算に、毎年 8-15 名のスタッフがおよそ 5-10 日程度関わっていた。調査により、農業公社は、職員がある農家の収入を 70 万カナダドルと入力すべきところを 7 万カナダドルとして入力していたことが明らかになり、結果として当該農家は本来 2,260 カナダドル課されるべきところを 276 カナダドルしか課されていなかった。

近年、IT システムの維持管理費は農業公社の年間支出の 3 分の 1 を占めており、2007 年の 20%から増加している。また、農業公社職員の 4 分の 1 が IT 部門で業務に従事しており、2007 年の 11%から増加している。農業公社はオンタリオ州会計検査院に対し、IT 費用の増加は、古いシステムの維持管理費及び追加関連費用の増加が要因であると説明している。

【勧告 12】
IT 刷新プロジェクトが予定通りに完了するよう、農業公社が、オンタリオ州農業・食品・農村省と協力し、IT 刷新プロジェクトの資金源及びスケジュールを正式に決定し、プロジェクトの全フェーズを完了させるために必要な承認を得ることを勧告する。
【省庁側の対応】
農業公社は会計検査院長官の勧告に同意する。

(ｶ) その他

【勧告 13】
農業公社の取締役会が、農業公社の農業支援プログラムに影響を与えうる重要なリスクについて情報を知らされるよう、農業公社のプログラム検査グループが、年間検査計画、検査で明らかになった事項、当該事項の農業公社の農業支援プログラム実施への適用状況について、取締役会に対して定期的に報告することを勧告する。
【省庁側の対応】
農業公社の経営陣は会計検査院長官の勧告に同意する。

【勧告 14】
パフォーマンス指標を目標全体に関連させられるよう、オンタリオ州農業・食品・農村省及びオンタリオ州土壌・作物改良協会に対して、以下を勧告する。
・ パフォーマンス指標が目標全体に関連するように、パフォーマンス指標を見直し、必要に応じて変更すること
・ プログラムを継続的に見直すため、支援プログラムが、オンタリオ州の農家にどの程度役に立っているのかに関する情報を定期的に収集・分析すること
【省庁側の対応】
オンタリオ州農業・食品・農村省は会計検査院長官の勧告に同意する。

（追記事項）

本検査報告については、現地調査でインタビューを実施しており、主な内容は以下のとおり。

・（カナダ歳入庁からの所得税関連データの分析を行っていることが記載されている。歳入庁から提供を受けるデータの種類（申告書の個別データ、集計データ）、利用範囲、利用目的の制限はどうなっているのか、との質問に対して、） 申告内容のデータベースを利用した。当該データベースにおいては、個人名は記されていないが、申請者個人を表す単一番号によって管理されている（AgriCorp における番号と同一であり、紐づけが可能）。当該データベースは、会計検査院が連邦歳入庁から直接データを入手したわけではなく、オンタリオ州農務省が連邦歳入庁から得たものである。連邦歳入庁とオンタリオ州会計検査院の間には、情報提供に係る合意等は存在していない。
・（生産品毎の所得や給付状況の比較等でサンプル比較をしているが、どのようにサンプルを抽出しているのか、との質問に対して、）デリバリーを担当している AgriCorp のリストを利用し、一定期間に支払われた金額等によってソートする。当該ソートに従って 30～50 程度のサンプルを選んだ。サンプル抽出において、支払金額上位を抽出することもあれば、申請回数等のその他の情報に基づいて抽出することもある。（非統計的的サンプリング）
・現在では、電子データベースが普及しているため、全データを分析し、異常値を発見することもある。なお、目的に応じてランダムサンプリングを用いることもある。

第7章　日本国会計検査院における農林水産関連分野に対する会計検査

第1節　会計検査院の概要

（1）会計検査院の概要

日本の会計検査院は、国会及び裁判所に属さず、内閣に対して独立した憲法上の機関として位置づけられている。会計検査院は、意思決定を行う検査官会議と、検査を実施する事務総局で組織されている。検査官会議は、会計検査院として判断の公正・妥当を確保するため、3 人の検査官により構成されており、その合議によって会計検査院としての意思決定を行うほか、事務総局の検査業務等を指揮監督している。

検査は、毎年定められる「会計検査の基本方針」に基づき検査計画が策定され、これにより計画的に実施される。また、平成 9 年(1997 年)より国会からの検査要請を受け、検査の結果を報告できるようになった。

なお、上記基本方針においては、社会の動向や財政の現状を踏まえ、重点を置いて検査を行う施策分野が定められており、近年、その重点分野の一つとして、農林水産業が対象となっている。

（2）会計検査院の検査体制

ア　会計検査院の体制

事務総局には、事務総長官房と五つの局（第 1 局から第 5 局まで）が置かれ、更に官房及び各局には課・上席調査官等が置かれて検査や庶務等の業務を分担しており、事務総局の職員は、1,246 人（平成 31 年 1 月現在定員）である。

農林水産関連分野に対する検査については、主に第 4 局の農林水産検査第 1 課から第 4 課が担当している。

図表 7-1　会計検査院の組織

出典：会計検査院ホームページ

イ　検査の対象、観点等

会計検査院は、憲法第 90 条の「国の収入支出の決算は、全て毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない」の規定等に基づき、収入支出の決算等を検査している。なお、日本国の一会計年度は 4 月から 3 月までである。

検査にあたっては、①決算の表示が予算執行等の財務の状況を正確に表現しているか（正確性）、②会計経理が予算、法律、政令等に従って適正に処理されているか（合規性）、③事務・事業の遂行及び予算の執行が、より少ない費用で実施できないか（経済性）、④業務の実施に際し、同じ費用でより大きな成果が得られないか、あるいは費用との対比で最大限の成果を得ているか（効率性）、⑤事務・事業の遂行及び予算の執行の結果が、所期の目的を達成しているか、また、効果を上げているか（有効性）等の観点から検査が行われている[212]。

図表 7-2　検査の観点

出典：パンフレット「会計検査院」平成 31 年版

[212] 経済性（Economy）、効率性（Efficiency）及び有効性（Effectiveness）の検査は、それぞれ英語の頭文字が「E」であることから、総称して「3E 検査」とも呼ばれている。

ウ　検査の結果

検査の結果は、毎年、検査報告としてまとめられている。そして、検査報告には、国の収入支出の決算の確認、国の決算金額と日本銀行が取り扱った国庫金の計算書の金額との不符合の有無、法令・予算に違反し又は不当と認めた事項、国会の承諾を受ける手続をとっていない予備費の支出等を掲記することが義務付けられている。また、このほか、会計検査院が必要と認めた事項についても掲記できることになっている。このうち、会計検査院の検査の所見が記述されているのは主として次の図表の①～⑦にある七つの事項である。このうち、①～④の事項が不適切な事態の記述で、通常「指摘事項」と呼ばれている。

図表 7-3　検査報告に掲記された指摘の事項等の分類

出典：パンフレット「会計検査院」平成 31 年版

（3）会計検査院の農林水産関連分野に対する検査

まず、日本国会計検査院において平成 22（2010）年度決算検査報告以降の農林水産省を対象に行われた検査報告事例の件数について、指摘事項の事項別件数を年度別に別にまとめると次の図表のとおりとなる。掲記事項としては、不当事項が多くなっており、検査の観点としては、合規性に基づく検査が多い。

図表 7-4　農林水産省を対象とした指摘事項件数の推移

（単位：件）

事項＼報告年度		平成22年(2010)	23(2011)	24(2012)	25(2013)	26(2014)	27(2015)	28(2016)	29(2017)	30(2018)	合計
不当事項（区分）		40	43	56	44	25	28	26	28	39	329
	工事	0	0	0	0	1	1	0	1	2	5
	役務	1	1	3	1	0	2	1	1	0	10
	補助金	39	39	51	43	18	25	21	24	37	297
	予算経理	0	0	0	0	5	0	4	0	0	9
	保険給付	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
	物件	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	その他	0	3	4	0	1	2	0	2	0	12
意見表示・処置要求事項		7	9	5	10	3	8	5	6	4	57
処置済事項		3	6	7	10	6	4	3	8	2	49
合計		50	58	68	64	34	40	34	42	45	435

注：不当事項において、複数に区分されるものもあり、区分の合計と合わないものがある。
出典：会計検査院のデータベース等を基に三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成

また、前記のとおり、検査は「会計検査の基本方針」により実施され、その中で、農林水産業は、重点を置いて検査を行う施策分野とされている。指摘事項等はこうした施策分野ごとにも分類され公表されていることから、平成 22 年度決算検査報告以降の検査報告について、農林水産業関係として分類されている指摘事項等を、主な観点別に整理すると次の図表のとおりとなる。

図表 7-5　農林水産業関係の指摘事項等における、観点別の検査結果の状況

（単位：件）

事項＼報告年度		平成22年(2010)	23(2011)	24(2012)	25(2013)	26(2014)	27(2015)	28(2016)	29(2017)	合計
不当事項		43	44	58	57	69	31	23	27	352
	合規性	41	41	56	52	67	27	21	21	326
	経済性	0	1	1	1	0	1	0	0	4
	有効性	2	2	1	4	2	3	2	6	22
意見表示・処置要求事項		8	11	6	12	4	8	5	8	62
	合規性	0	2	1	2	2	1	0	0	8
	経済性	1	2	0	1	1	2	0	5	12

事項＼報告年度		平成22年(2010)	23(2011)	24(2012)	25(2013)	26(2014)	27(2015)	28(2016)	29(2017)	合計
	効率性	1	1	0	0	0	1	0	0	3
	有効性	6	6	5	9	1	4	5	3	39
処置済事項		3	7	9	12	6	5	4	8	54
	合規性	1	1	0	2	1	1	1	2	9
	経済性	2	3	6	3	4	2	2	2	24
	効率性	0	0	1	1	0	0	0	0	2
	有効性	0	3	2	6	1	2	1	4	19
随時報告		0	0	2	2	1	1	0	0	6
	効率性	0	0	1	0	0	0	0	0	1
	有効性	0	0	1	2	1	1	0	0	5
検査要請事項		0	2	1	0	0	0	0	0	3
	有効性	0	2	1	0	0	0	0	0	3
特定検査状況		0	0	2	0	1	0	0	0	3
	有効性	0	0	2	0	1	0	0	0	3

（集計表）　　（単位：件）

	正確性	合規性	経済性	効率性	有効性	計
不当事項	0	326	4	0	22	352
意見表示・処置要求事項	0	8	12	3	39	62
処置済事項	0	9	24	2	19	54
随時報告	0	0	0	1	5	6
検査要請事項	0	0	0	0	3	3
特定検査状況	0	0	0	0	3	3
計	0	343	40	6	90	479

注：各年の会計検査のあらまし（会計検査院年報）等を基に三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティングで作成しており、平成 29 年度決算検査報告までの集計値となっている。複数の事項等に区分されるものもあり、合計と合わないものがある。また、農林水産省以外の報告も対象となっているなどのため、図表 7-4 とは件数は一致しない。

出典：会計検査院のデータベース等を基に三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング作成

農林水産業関係に関しては、平成 22 年度以降については、主な観点として、正確性で分類されているものはなく、不当事項は合規性がほとんどを占めている。意見表示・処置要求事項、処置済事項については、経済性、有効性の観点が多く、随時報告、検査要請事項、特定検査状況については、有効性の観点がほとんどとなっている。

上記、農林水産業関係分野における報告のうち、「競争力等強化」、「経営安定対策」「食の安全・安心」に関係するものとして、担い手育成（競争力等強化）、所得安定対策（経営安定対策）、HACCP（食の安全・安心）など関連する近年の主な報告を図表 7-6 に示すこととする。

図表 7-6　日本国会計検査院の農林水産分野に対する検査報告リスト表

No.	決算検査報告年度	掲記区分	件名	政策分野	詳細等の有無※
1	平成 21（2009）	検査要請事項	牛肉等関税を財源とする肉用子牛等対策の施策等について	経営安定対策	○
2	平成 23（2011）	検査要請事項	牛肉等関税を財源とする肉用子牛等対策の施策等について	経営安定対策	○
3	平成 24（2012）	意見表示事項(36 条)･随時報告	漁船保険振興事業資金の有効活用について	経営安定対策	○
4	平成 25 (2013)	処置済事項	農業・食品産業強化対策整備交付金事業等における費用対効果分析について、総事業費の範囲や算出方法を具体的に示すなどして、適切に実施させるよう改善させたもの	競争力等強化	
5	平成 25 (2013)	処置要求事項（34 条・36 条）	経営所得安定対策等における交付金の交付対象面積について	経営安定対策	
6	平成 25 (2013)	処置済事項	中山間地域等直接支払交付金事業の実施に当たり、多面的機能を増進する活動の実施状況について市町村が行う確認の方法、集落が共同取得活動に係る交付金を繰越しなどする際の手続及びこの活動を実施するために取得した共用財産の適切な管理を行う方法を具体的に定めることなどにより、交付金事業が適切に実施されるよう改善させたもの	経営安定対策	
7	平成 25（2013）	随時報告	復興木材安定供給等対策の実施状況等について	経営安定対策	○
8	平成 26 (2014)	処置要求事項（36 条）	農業・食品産業強化対策整備交付金事業における成果目標の達成状況の評価等について	競争力等強化	
9	平成 26（2014）	随時報告	国有林野事業の運営等について	競争力等強化	○
10	平成 26 (2014)	特定検査状況	農林漁業における新規就業者支援事業の実施について	競争力等強化	◎
11	平成 27 (2015)	随時報告	米の生産調整対策の実施状況等について	経営安定対策	◎
12	平成 28（2016）	処置要求事項（34 条・36 条）	6 次産業化ネットワーク活動交付金等による事業のフォローアップについて	競争力等強化	○
13	平成 28 (2016)	処置要求事項（36 条）	農林水産物・食品の輸出促進事業の評価等について	競争力等強化	○
14	平成 28 (2016)	処置要求事項（36 条）	HACCP 対応のための施設改修等支援事業における施設認定の取得状況について	競争力等強化 食の安全・安心	◎

【各国の会計検査院等における農林水産関連分野に対する会計検査等】

No.	決算検査報告年度	掲記区分	件名	政策分野	詳細等の有無※
15	平成 29 (2017)	処置済事項	農業災害補償制度の運営に当たり、共済団体が行う特別積立金の取崩しに係る会計経理について、特別積立金から取り崩した資金を共済事業等に係る費用の支払等に充てる場合には当該共済事業等に係る共済勘定の特別積立金を取り崩すことなどを監督指針に追記したり、特別積立金の取崩しの根拠となっている規定を改正したりなどすることにより、特別積立金の取崩しが適切に行われるよう改善させたもの	経営安定対策	

注：「詳細等の有無」列の◎印は次節で検査報告の詳細を紹介している事例、○印は参考資料編にて検査報告の概要を紹介している事例を表している。

第2節　農林水産関連分野に対する検査事例

ここでは、農林水産関連分野における競争力等の強化、経営安定対策、食の安全・安心のテーマに係る検査事例を各 1 件ずつ、計 3 件を紹介する。

なお、ここで紹介する 3 件以外の検査事例については、本報告書巻末の参考資料編を参照されたい。

（1）事例 1（日本国会計検査院検査報告リスト表 No.10）【2014 年】

決算検査報告年度	平成 26 年度(2014)
掲記区分	特定検査状況
件名	農林漁業における新規就業者支援事業の実施について
検査対象	農林水産本省、林野庁、水産庁、全国農業会議所、全国森林組合連合会、一般社団法人全国漁業就業者確保育成センター、25 道県等
検査の観点	効率性、○有効性、等
検査の着眼点	・新規就業者雇用事業の研修就業者の定着状況はどのようになっているか ・青年就農給付金（経営開始型）の受給者が安定的に経営を継続しているか など

（事業の概要等）

(1) 農林漁業における就業者の状況等

我が国の農業、林業又は漁業（以下、これらを合わせて「農林漁業」という。）の就業者数は長期的に減少傾向にあり、とりわけ農業及び漁業においては就業者の高齢化が進んでおり、今後も持続可能な農林漁業を実現するためには将来を担う人材の育成及び確保が急務となっている。

このような状況の中で、国は、食料・農業・農村基本法、森林・林業基本法、水産基本法等に基づき、農林漁業において効率的かつ安定的な経営を担う人材の育成及び確保を図るために、必要な施策を講ずることとしている。また、政府は、平成 25 年 12 月に農林水産業・地域の活力創造プラン（以下「創造プラン」という。）を策定して、農林漁業の政策に係る目標や展開する施策を定め、強い農林水産業を創り上げることなどに取り組む方針を示している。そして、農林水産省（農林水産本省、林野庁又は水産庁。以下同じ。）は、食料・農業・農村基本法等に基づく施策又は創造プランで定めた施策の一環として、農業において新規就業し定着する農業者を倍増して 10 年後の 35 年に 40 代以下の就業者数を 40 万人に拡大すること、林業において 5 万人の就業者数を維持すること、漁業において毎年 2 千人の新たな就業者を確保することをそれぞれ目標に定めて、農林漁業に新たに就業する者（以下「新規就業者」という。）を育成し確保するために次の各種の事業を実施している。

(2) 農林漁業の新規就業者雇用事業

農林水産省は、新規就業者を雇用する農林漁業を営む法人又は個人（以下「経営体」という。）が生産活動の現場等において実際の業務を通じた新規就業者の教育（以下「研修」という。）を行うなどの場合に、研修の実施に要する経費の一部を補助するために、全国農業会議所、全国森林組合連合会、一般社団法人全国漁業就業者確保育成センター等（以下、これらを合わせて「事業主体」という。）を経由して、経営体に助成金を交付する事業を実施している（以下、この事業を「新規就業者雇用事業」といい、この事業により研修を受ける者を「研修就業者」という。）。研修就業者 1 人当たり助成の上限月額は、農業が 97,000 円（最大 2 年間）、林業が 90,000 円（最大

3 年間)、漁業が研修の種類に応じて 141,000 円から 282,000 円（1 年間から最大 3 年間）となっている。

(3) 青年就農給付金事業

農林水産省は、24 年度以降、経営の不安定な就業初期段階の農業の新規就業者を対象に市町村が給付する給付金（以下「青年就農給付金（経営開始型)」という。）に対して全国農業会議所等を経由して補助金を交付している（以下、青年就農給付金（経営開始型）を給付する事業を「青年就農給付金事業」といい、新規就業者雇用事業と合わせて「新規就業者支援事業」という。)。

青年就農給付金事業は、原則 45 歳未満で農業経営者となることに強い意欲を有している農業の新規就業者（以下「新規自営就農者」という。）に対して、市町村が年額 150 万円を最大 5 年間給付する事業である。給付を受けようとする者は農業経営の開始から 5 年後における収穫高や売上等の農業経営に関する目標を記載した経営開始計画を作成して市町村に提出し、市町村は、同計画の内容が農業経営の開始から 5 年後までに農業で生計が成り立つ内容となっているかなどを確認することとなっている。また、青年就農給付金（経営開始型）の受給者は、就農後においても、給付期間内及び給付期間終了後 3 年間、就農状況に関する報告（以下「就農状況報告」という。）を半年ごとに市町村に提出することとなっている。そして、市町村は、生産性や品質の向上のための技術支援、効率的で安定的な農業経営のための支援等の業務を担っている都道府県の普及指導センター（以下「指導センター」という。）等の関係機関と協力して、受給者が経営開始計画に則して計画的な就農ができているかどうか現地に赴くなどして確認するとともに、必要な場合は、関係機関と連携して受給者に対して適切な指導を行うこととなっている。

（検査の状況）

(1) 農林水産省における新規就業者数の成果目標と実績等

農業については、前記のとおり、40 代以下の就業者を 10 年後の 35 年までに 40 万人に拡大することが目標とされている。また、農林水産省は、行政事業レビューシートにおいて、農業の新規就業者支援事業等の成果目標として、45 歳未満の新規就業者の増加を、農業の新規就業者支援事業の対象とならない者も含めて年間 2 万人としている。林業については、農林水産省によれば、全体の就業者 5 万人の維持を目指すとしているが、林業の新規就業者雇用事業の対象とならない者も含めた単年度の新規就業者数の成果目標は特に定められていない。漁業については、行政事業レビューシートにおいて、漁業の新規就業者雇用事業の対象とならない者も含めて、毎年度 2 千人の新規就業者数の成果目標が掲げられている。一方、農林水産省の調査によれば、25 年度における新規就業者数の実績は、農業 16,020 人、林業 2,827 人、漁業 1,790 人となっており、農業及び漁業の実績は単年度の成果目標を達成していなかった。新規就業者数については、景気動向により毎年変動することなどから、単年度の新規就業者数のみにより長期的な目標の達成状況を評価できないが、上記のとおり農業及び漁業において単年度の成果目標を達成していないことも踏まえて、農林水産省が長期的な目標の達成に向けて新規就業者支援事業を始めとする施策に着実に取り組み効果を発現させることが重要である。

(2) 新規就業者雇用事業の実施状況

ア 研修就業者の離職の状況と定着に向けた取組

(ｱ) 研修就業者の離職の状況

20 年度から 25 年度までの間に新規就業者雇用事業の助成金の交付を受けている経営体における研修就業者 8,619 人のうち、27 年 3 月末時点で経営体を離職してその後農林漁業に就業していない研修就業者は、農業 1,726 人（研修就業者数全体に対する割合 44.5%)、林業 1,456 人（同 37.7%)、漁業 381 人（同 42.5%)、計 3,563 人（同 41.3%）となっていた（これらの者に係る助成金計 48 億 9178 万余円（国庫補助金同額))。このうち離職が研修開始後 3 年未満の者は、農業 1,468 人（同 37.9%)、林業 1,167 人（同 30.2%)、漁業 348 人（同 38.8%)、計 2,983 人（同 34.6%）となっており（これらの者に係る助成金計 37 億 2634 万余円（国庫補助金同額))、林業の割合が、農業、漁業に比べてそれぞれ 7.7 ポイント、8.6 ポイント低かった。

(ｲ) 経営体の人材の育成及び確保の課題並びに研修就業者の定着に向けた取組

農林漁業を担う人材の育成及び確保を図るためには、新規就業者数の目標を達成するだけでなく、研修就業者の離職を可能な限り抑止して定着を図ることが重要となる。

離職の理由について事業主体を通じて経営体に確認したところ、「仕事がきつい、体力的にきつい」、「仕事がつまらない、なじめない」など職場に関する諸問題が見受けられた。また、人材の育成及び確保の課題について経営体に確認したところ、就業者の定着や育成を課題としている経営体が見受けられた。そこで、就業者の定着のための取組を実施しているか、取組に効果があると考えているかについて経営体に確認したところ、取組を実施している経営体の多くは、就業者の定着に効果があると考えていた。一方で、「やり方がよくわからない」などの理由により、効果があると考えているものの取組を実施できないとしている経営体も見受けられた。

これらのことから、事業主体においては、定着に効果があるとしている取組の実施に経営体が努めるよう、事例を把握して収集し、これを経営体に対して紹介するなどして広く情報提供を行うことが重要である。

イ 事業主体による経営体に関する審査並びに指導及び助言について

(ｱ) 事業主体による経営体に関する審査

1,840 経営体から漁業のうち研修終了後に雇用関係が終了する前提で研修を実施した 77 経営体を除いた 1,763 経営体について、27 年 3 月末において就業者を雇用して事業経営を継続しているかなどを確認したところ、売上不振や債務超過で倒産したり後継者がおらず廃業したりなどしていた経営体は、51 経営体となっていた。そして、これらの経営体に雇用されていた研修就業者 188 人は農林漁業から離れていた（これらの者に係る助成金計 2 億 2004 万余円（国庫補助金同額））。そこで、事業主体における経営体に関する審査の状況についてみたところ、倒産、廃業等した経営体の割合が農業と漁業に比べて低かった林業については、財務状況や雇用管理の改善を行う計画を定めた林業経営体だけが本件事業の助成対象とされているほか、審査基準を設けて、経営体の過去 3 か年度の経常損益の額に基づき審査が行われていた。一方、農業及び漁業については、事業主体において、経営体の事業経営の継続可能性に関する財務状況その他の経営状況の審査を行うこととされていなかった。

これらのことから、新規就業者雇用事業を効率的に実施し、新規就業者が継続して農林漁業に就業できるようにするためには、農業及び漁業の事業主体においても、経営体の事業経営の継続可能性も考慮して事前審査を行うことが重要である。

(ｲ) 経営体に対する定着を図るための指導及び助言

事業主体において経営体に対してどのような指導及び助言を行うことになっているかなどについてみたところ、林業については、事業主体が研修就業者の林業への定着について改善を要すると認めた場合に、経営体に改善措置の意見を通知して、経営体が改善の方針を事業主体に提出することなどになっている。一方、農業及び漁業については、離職率の高い経営体に改善措置の意見を通知したり改善の方針を提出させたりすることになっていなかった。

これらのことから、研修就業者の定着状況を向上させるために、農業及び漁業の事業主体においても、離職率の高い経営体に対する指導、助言等のフォローアップの強化を図ることなどが重要である。

(3) 青年就農給付金事業の実施状況

ア 青年就農給付金（経営開始型）の受給者の経営状況

(ｱ) 受給者の離農の状況

前記の 5,031 人のうち、27 年 3 月末までに農業経営を中止した者は 54 人となっていた（これらの者に係る給付金計 9362 万余円（国庫補助金同額））。54 人のうち 21 人は、経営状況が厳しかったり資金不足のため設備投資を行うことができなかったりなどにより離農しており、新規自営就農者が抱えるこのような課題を解決して離農を抑止するためには、市町村において、指導センター等の関係機関と連携して早期に相談に応ずるなどして適切な対策を執ることが重要である。

(ｲ) 給付期間が終了した受給者の経営状況

農業経営基盤強化促進法によれば、市町村は、26 年度以降、農業経営基盤の強化の促進に関

する基本的な構想を策定することができることとされている。そして、市町村はこの構想において新規自営就農者の所得目標を定めていて、青年就農給付金（経営開始型）の給付が終了した受給者のいる 318 市町村の多くは所得目標を 250 万円程度に設定している。そこで、27 年 3 月末までに給付期間が終了した受給者のうち、就農状況報告、決算書等の書類で経営状況が確認できた 488 人について、26 年における農業所得の状況をみたところ、全体の 77.0%に当たる 376 人は、多くの市町村が設定している所得目標である 250 万円に達していなかった。

これらのことから、厳しい経営状況が続いて資金不足に陥り新規自営就農者が今後も離農するおそれがあると考えられるため、市町村においては、就農状況報告や現地確認により、新規自営就農者の農業経営の状況について的確に把握するとともに、関係機関からの協力を得るなどして、新規自営就農者に対して適時適切にその状況に応じた指導、助言等を行うことが重要である。

イ 新規自営就農者への指導、助言等の体制

318 市町村における新規自営就農者に対する指導状況についてみたところ、新規自営就農者に対する支援業務を行う担当者が 1 人しかいない市町村が 118 市町村となっていたり、職員として採用されている農業分野の技術者が 1 人もいない市町村が 268 市町村となっていて、農業の専門知識及び技術が必ずしも十分でなかったりしている状況となっていた。そして、このような状況について市町村に見解を徴したところ、指導センター等の関係機関との連携強化を図りながら指導、助言等に当たる必要があるとしている市町村が 306 市町村見受けられた。

これらのことから、市町村においては、指導センター等の関係機関との密接な連携を図って、新規自営就農者に対して重点的かつ効率的な指導、助言等を行うことが重要である。

（所見）

農林水産省において、研修就業者を定着させ、また、新規自営就農者の安定した経営を継続させて、事業の効果の発現を図るよう、次の点に留意して、新規就業者支援事業を実施することが肝要である。

ア 新規就業者雇用事業について、事業主体が経営体に対して、新規就業者の定着に向けた取組の実施に努めるよう情報提供をしたり、農業及び漁業の経営体の事業経営の継続可能性も考慮して事前審査を行ったり、農業及び漁業の離職率の高い経営体に対する指導、助言等のフォローアップの強化を図ったりなどすること

イ 青年就農給付金事業について、市町村が新規自営就農者に対して、農業経営の状況を的確に把握して適時適切にその状況に応じた指導、助言等を行い、指導センター等の関係機関との密接な連携を図って重点的かつ効率的な指導、助言等を行うこと

注：検査の観点の○印は、主な観点を表している。
出典：会計検査院「平成 26 年度決算検査報告の概要」より

（2）事例２（日本国会計検査院検査報告リスト表 No.11）【2015 年】

決算検査報告年度	平成 27 年度(2015)
掲記区分	随時報告
件名	米の生産調整対策の実施状況等について
検査対象	農林水産省、27 道府県協議会、160 地域協議会
検査の観点	○有効性、等
検査の着眼点	・生産調整対策は、関係法令等の趣旨に沿って適切に行われていたか、生産調整目標の達成状　況はどのようになっていたか、特に、16 年度以降は、米政策改革大綱等を受けて、どのように実施されているか ・生産調整対策に係る事後評価は適切に行われてきたか ・生産調整対策の実施により、米の生産コストや転作等の水田活用状況等にどのような影響が生じていたか ・30 年度を目途とする生産調整の見直しに向けてどのような取組が行われているか

（検査の背景）

農林水産省における各種農業施策のうち主要食糧である米の管理等に係る施策については、昭和 17 年 7 月から平成 7 年 10 月までは食糧管理法（以下「食管法」という。）等に基づき、7 年 11 月から 16 年 3 月までは「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（以下「食糧法」という。）等に基づき、16 年 4 月以降は 15 年に改正された食糧法（以下「改正食糧法」という。）等に基づき、それぞれ行われてきた。

農林水産省は、生産者に対して生産した米を全量政府に売り渡す義務を課していた食管法施行期に、米の生産量が増大し、政府において米の売買に伴う多額の損失が生ずることになったことなどのため、昭和 44 年度から米(主食用米）の生産量の調整（以下「生産調整」という。）を実施するとともに、水田において主食用米以外の作物への作付転換（以下「転作」という。）等を実施した農業者に対して交付金等を交付するなどの施策(以下「生産調整対策」という。）を、主食用米の生産量等の目標値（以下「生産調整目標」という。）を指標として実施してきており、平成 26 年度までの生産調整対策に係る交付金等の交付額は計約 9 兆 0576 億円に上っている。そして、交付金等の助成対象や交付要件は、それぞれの生産調整対策ごとに異なっている。

25 年 5 月に、農林水産業・地域の活力創造本部が内閣に設置され、同年 12 月に、同本部は、行政による主食用米の生産量の目標値（以下「生産数量目標」という。）の配分を前提とした米の生産調整対策が、農業の担い手の自由な経営判断や市場戦略を採っていくことを著しく阻害し、意欲のある担い手の効率的な生産を大きく妨げる原因となっているとして、30 年度を目途に、米の生産調整の見直しを含む米政策の改革や米の直接支払交付金の廃止等を内容とする農林水産業・地域の活力創造プランを決定した。これを受けて、農林水産省は、30 年度を目途に、行政による生産数量目標の配分に頼らずとも、生産者等が中心となって円滑に需要に応じた米の生産が行われることを目指した米政策の改革を進めている。

（検査の状況）

(1) 生産調整対策の実施状況

国段階の生産調整目標は、食管法施行期においてはおおむね達成されていたが、食糧法施行期においては達成と不達成が繰り返されており、改正食糧法施行期においては 26 年度まで達成されていなかった。また、都道府県段階では、16 年度から 26 年度までの間に最大で約 6 割の達成にとどまっており、市町村段階では、22 年度から 26 年度までの間に、おおむね 7 割前後の達成で推移していた。

生産数量目標の配分方法は、地域の裁量に委ねられており、都道府県ごと及び地域協議会ごとに区々となっていた。

米の生産調整に関する方針を作成し農林水産大臣の認定を受けた生産出荷団体等（以下「認定方針作成者」という。）は当該認定を受けた方針（以下「認定方針」という。）へ参加する農業者に対して生産数量目標等を配分することとなっており、また、農業者が生産数量目標の配分を受けた場合には認定方針作成者等へ水稲生産実施計画書を提出することとされている。認定方針への参加状況及び同計画書の提出状況を地域協議会ごとにみると、認定方針へ参加する農業者の全農業者に対する割合や同計画書を提出した農業者の全農業者に対する割合が著しく低くなっている地域協議会が見受けられた。

(2) 生産調整対策に係る事後評価の状況

農林水産省における生産調整対策の事後評価の状況をみると、一部の年度を除き、政策評価の中で事後評価を行っていた。同省は、政策評価以外に、国段階及び都道府県段階の生産数量目標の達成状況を確認することにより評価した上で、その効果を翌年度の米の需給見通しや、支援体系の定期的な見直しの検討に反映してきたとしているが、生産調整対策の直接の評価や所見は明示されておらず、また、評価結果がどのように活用されたのかが必ずしも明らかではなかった。

(3) 生産調整対策による影響

農業者に対する生産数量目標の配分が、各農業者の水田面積等に一定の割合を一律に乗じて算定した生産数量目標を配分する方式によって行われ、かつ、大規模農業者に生産数量目標を供出する農業者間調整が行われなかった場合には、大規模農業者は作付規模を更に拡大できないため、生産調整対策には、作付規模の拡大による米の生産コストの低減に寄与しない側面があると考えられる。

転作作物のうち麦及び大豆についてみると、交付金による収入が麦又は大豆の生産を行った場合の農業者収入において大きな割合を占めていた。また、転作を実施した水田の面積と交付金等の交付額は、連動して増減が繰り返されており、今後も、転作の重要性が見込まれることから、転作に係る交付金等の交付額の動向についても留意する必要があると考えられる。

(4) 生産調整の見直しに向けた取組の状況等

農林水産省は、生産調整の見直しに向けての環境整備として、「米に関するマンスリーレポート」（以下「マンスリーレポート」という。）において、米穀に関する需給情報を毎月公表しており、26 年 4 月から、各生産者の経営判断等に資する情報の拡充を図っている。27 年 8 月末時点における 30 年度に向けた取組の状況についてみると、マンスリーレポートの活用等の具体的な取組を進めている地域協議会が見受けられる一方で、30 年度に向けた取組を意識的には行っていない地域協議会が見受けられるなど、地域協議会ごとにその取組状況は区々となっていた。

（所見）

改正食糧法において、政府は、生産調整の円滑な推進に関する施策を講ずるに当たっては、生産者の自主的な努力を支援することを旨とするとともに、地域の特性に応じて行うよう努めなければならないとされており、行政による生産数量目標の配分に頼らずに各産地において需要に応じた米の生産が行われることを推進するに当たっては、各産地における生産数量目標の達成状況、配分方法、認定方針への参加状況等の生産調整対策の実施状況を踏まえて推進を図っていくことが重要であると考えられる。ついては、農林水産省において、米の生産調整の見直しを含む米政策の改革を確実に実行するために、改正食糧法の趣旨を踏まえつつ、次の点に留意して 30 年度に向けた取組を推進していくことが肝要である。

(1) 今回の検査で明らかになった生産調整対策の実施状況を十分に踏まえつつ、27 年度に生産数量目標を達成したことも踏まえて、各産地において需要に応じた米の生産が円滑に行われるよう必要な取組を更に進めていくこと

(2) 生産調整対策に係る事後評価において、これまで評価や活用の状況が十分に明示されてこなかったことに鑑み、今後の事後評価の実施に当たっては、分かりやすい成果目標及び評価指標を設定するなどの工夫や評価結果の活用を行っていくこと

(3) 生産調整対策は、米の生産コスト、水田の活用状況等に関連していることから、今後の生産調整対策の推進に当たっては、生産コストの低減に係る施策等の他の施策との整合性に留意す

るとともに、転作の推進に当たっては、転作に係る交付金について、農業者収入における状況や交付額の動向についても留意し施策を行うこと (4) マンスリーレポートの公表に当たっては、引き続き生産者等の経営判断等に資する需給情報等の拡充に努めるとともに、地域協議会に対して、30 年度に向けた取組を意識的に進めている優良事例等を参考として示したり、マンスリーレポートの具体的な活用方法を示したりするなどして、生産者等が自主的な経営判断により需要に応じた生産を行うことができるよう取組を進めること

注：検査の観点の〇印は、主な観点を表している。
出典：会計検査院「平成 27 年度決算検査報告の概要」より

（3）事例 3（日本国会計検査院検査報告リスト表 No.14）【2016 年】

決算検査報告年度	平成 28 年度（2016）
掲記区分	処置要求事項（36 条）
件名	HACCP 対応のための施設改修等支援事業における施設認定の取得状況について（施設改修等支援事業の実施に当たり、事業により改修整備等を行った加工流通施設について改善計画を策定させるなどの指導を行ったり、事業主体に対して実施計画の策定段階における調査・検討を十分行うよう周知したり、実施計画のより効果的な審査を行うための方策を検討したりすることなどにより、HACCP の認定が取得されるよう改善の処置を要求したもの）
検査対象	水産庁
検査の観点	○有効性、等
検査の着眼点	・事業主体において認定予定時期までに施設認定が取得さているか ・施設認定が取得されていない場合に水産庁は事業主体に対して十分な指導を行っているか など

（事業等の概要）

(1) HACCP 対応のための施設改修等支援事業の概要

水産庁は、我が国から米国、欧州連合等に対して水産物を輸出する場合、輸出しようとする水産物を取り扱う水産加工・流通施設(加工流通施設)の仕様等がこれらの輸出先国等の求める HACCP を取り入れた衛生管理基準(HACCP 基準)を満たしている旨の認定(施設認定)を認定機関から取得していることが求められていることから、平成 25 年度から、水産物の輸出を拡大することを目的として、輸出拡大を目指す水産加工・流通業者が HACCP 基準を満たすために行う加工流通施設の改修整備等(施設改修等支援事業)に対して補助金を交付している。

HACCP 対応のための施設改修等支援事業実施要綱(実施要綱)等によれば、同庁は、施設改修等支援事業の実施に当たり、公募により選定された者(事業主体)に対して、施設認定の取得を予定している時期(認定予定時期)等を記載した事業実施計画(実施計画)を提出させ、これを審査することとされており、施設認定の取得が見込まれる場合に、事業の採択基準を満たすものとしてこれを承認することとされている。

そして、実施計画の承認を得た事業主体は、加工流通施設の床面や側壁等を清潔な状態に保つために清掃が容易となるように改修するなどの改修整備等を行っている。なお、事業主体は、施設改修等支援事業の実施に当たり、必要に応じて、品質・衛生管理に関する知見を有する専門家(品質・衛生管理専門家)の助言・指導を受けている。

また、実施要綱等によれば、同庁は、事業主体に対して、事業完了後の施設認定の取得状況等を記載した利用状況等報告書を提出させるとともに、施設認定が取得されていない場合等には、改善計画を策定させるなどの指導を行うことができることとされている。

(2) 施設認定の取得の概要

事業主体は、施設改修等支援事業により加工流通施設の改修整備等を行って、当該施設の仕様を HACCP 基準を満たすものとするとともに、製造工程における危害を予測して、危害発生の要因となる微生物による汚染や異物混入等を防止するための衛生管理手順を定めた文書等の施設認定の取得に必要な文書(HACCP 文書)を整備するなどして、加工流通施設において HACCP を取り入れた高度な衛生管理を行うための体制(HACCP 体制)を確立して、認定機関の中から任意に選択したものに施設認定の取得のための申請を行うこととなっている。

申請を受けた認定機関は、申請内容について審査を行い、適当と認められた場合に当該施設に

ついて施設認定を行うこととなる。

（検査結果）
認定予定時期を記載した実施計画が承認され、25 年度から 27 年度までの間に施設改修等支援事業を実施した 66 事業主体の 72 事業に係る事業費計 106 億 0445 万円(国庫補助金交付額計 49 億 3755 万円)を対象として検査したところ、次のような事態が見受けられた。

(1) 施設認定の取得状況
72 事業における施設認定の取得状況についてみたところ、認定予定時期までに施設認定が取得されていたものは 12 事業(72 事業の 16.6%)となっていて、残りの 60 事業は認定予定時期までに施設認定が取得されていなかった。そして、60 事業のうち 21 事業(同 29.1%、事業費計 37 億 2282 万円、国庫補助金交付額計 17 億 7589 万円)は、認定予定時期から 1 年以上が経過しているにもかかわらず、29 年 3 月末時点で施設認定が取得されていなかった。
そこで、上記の 21 事業について、施設認定が取得されていない要因をみたところ、事業主体において、施設認定の取得のために必要となる加工流通施設の改修整備等についての調査・検討が十分でなかったため、実施計画提出の際に行うこととしていた改修整備等では、加工流通施設の仕様が HACCP 基準を満たすことができず、追加の改修整備に係る資金の調達が困難であることなどから、これを実施していないものが 8 事業、実施計画の策定に当たり HACCP 体制の確立方法についての調査・検討が十分でなかったため、HACCP 文書を整備することなどに想定よりも時間を要していることなどから、HACCP 体制を確立できていないものが 19 事業あった。なお、上記の要因が重複しているものが 6 事業あった。

(2) 実施計画の策定段階における施設認定の取得に向けた取組状況
(1)のとおり、実施計画の策定段階において加工流通施設の改修整備等や HACCP 体制の確立方法についての調査・検討が十分でなかったことが、施設認定が取得されていない要因となっていたことから、前記の 72 事業について、事業主体の実施計画の策定段階における品質・衛生管理専門家の活用状況をみたところ、品質・衛生管理専門家を活用していた 44 事業のうち 31 事業(44 事業の 70.4%)においては施設認定が取得されていた。他方で、品質・衛生管理専門家を活用していなかった 28 事業のうち施設認定が取得されていたものは 12 事業(28 事業の 42.8%)となっていて、16 事業(同 57.1%)は施設認定の取得には至っていなかった。

(3) 事業完了後の事業主体に対する指導等の状況
水産庁は、前記のとおり、事業主体に対して、事業完了後の施設認定の取得状況等を記載した利用状況等報告書を提出させることとしている。そこで、前記の 21 事業に係る利用状況等報告書の内容についてみたところ、5 事業については、認定予定時期から 1 年以上を経過しても施設認定が取得されていないのに、その要因及びそれを解決するための方策が具体的に記載されておらず、同庁は事業主体に対して指導を行っていく上で参考となる情報を把握できていなかった。
また、これまでに改善計画を策定させているものがなかったことから、同庁が事業主体に対して改善計画を策定させる場合の基準についてみたところ、前記のとおり、施設認定が取得されていない場合等には、改善計画を策定させるなどの指導を行うことができるとしているのみで、改善計画を策定させる場合の基準や策定を求める時期等が具体的に定められていなかった。

（要求する改善の処置）
同庁において、施設改修等支援事業の実施に当たり、加工流通施設について施設認定が取得され、もって施設改修等支援事業の事業効果が十分に発現されるよう、次のとおり改善の処置を要求する。
ア 事業主体に対して、施設改修等支援事業により改修整備等を行った加工流通施設について更なる改修整備の実施及び HACCP 体制の確立に向けた取組を着実に行い、施設認定を取得するよう、必要に応じて改善計画を策定させるなどして指導すること
イ 事業完了後の指導を十分に行えるよう、利用状況等報告書に認定予定時期を超過しているのに施設認定が取得されていない要因及びそれを解決するための方策を具体的に記載させること

とすること、また、改善計画を策定させる場合の基準等を具体的に定めること ウ 事業主体に対して、実施計画の策定に当たっては、品質・衛生管理専門家の活用が施設認定を取得するために効果的であることや、品質・衛生管理専門家を活用するなどして施設認定の取得に向けた調査・検討を十分に行うことを周知すること エ 事業の採択に当たり、実施計画のより効果的な審査を行うための方策を検討すること

注：検査の観点の〇印は、主な観点を表している。
出典：会計検査院「平成 28 年度決算検査報告の概要」より

第8章　各国の農林水産関連分野に対する会計検査等のまとめ

ここでは、本報告書で取り上げた各国会計検査院等による農林水産関連分野に対する検査報告等における検査の概略・傾向を整理する。

第1節　競争力等強化

（1）アメリカ

アメリカの場合、競争力等強化に関する検査報告としては、システムの近代化（GAO 検査報告リスト表 No.1、12）、農業法案（GAO 検査報告リスト表 No.3）、農場プログラムに関する検査（GAO 検査報告リスト表 No.8、No.23）等を挙げることができる。また、監察レポートとして、輸出信用プログラム（農務省監察レポートリスト表 No.10）が挙げられる。

このうち、GAO による農場プログラムに関する検査報告（GAO-13-781、GAO-18-384R／GAO 検査報告リスト表 No.8、No.23）は、補助金の資格要件に係る検査である。農場プログラムの補助金は、農業に活動的に従事しているかどうかという点を受給資格の要件としている。そのため、GAO は、この要件を認定する農務省の農業サービス局（FSA）でのプロセスを検査対象としている。具体的には、認定プロセスにおける FSA での法令順守状況、受給資格要件となる農業管理と農業労働への貢献の評価手順・方法等である。農場経営にほとんど関与していない人が農場プログラム支払を受けるというリスクを低下させ、プログラムの健全性を保つため、GAO では、FSA に対して、法令順守状況の監視、年度末における貢献評価を追跡できるデータベースの利用計画を作成することを求めている。

（2）カナダ

カナダでは、競争力等強化に対する検査報告として、農務農産食料省の研究部門に関する検査（OAG 検査報告リスト表 No.1）が挙げられる。監察レポートとしては、市場の開拓に係る監査、評価（農務農産食料省監察レポートリスト表 No.5、No.12）、研究促進イノベーションに係る評価（農務農産食料省監察レポートリスト表 No.9）、市場アクセスと開発に係る評価（天然資源省監察レポートリスト表 No.2）、市場機会拡大に関する監査（天然資源省監察レポートリスト表 No.3）、革新及び市場アクセスプログラムに係る監査（水産海洋省監察レポートリスト表 No.2）等を挙げることができる。

このうち、天然資源省監察総監室による市場機会拡大に関する監査レポート（AU1702／天然資源省監察レポートリスト No.3）は、木材製品の輸出市場の多様化や、木材製品の供給源としての地位確立を目標としている「市場拡大プログラム」の制度設計や運用が適切であるかどうかという点、計画、監視、報告プロセスが確立されて運用されているかどうかという点等が監査対象となっている。手法としては、文書や業績データの評価及び管理・運営に関する検証が行われ、関連するリスクは何かという点を前提（リスクベースのアプローチ）として監査が設計されている。

（3）日本

日本における競争力等強化に対する検査報告としては、新規就業者支援事業（日本国会計検査院検査報告リスト表 No.10）、6 次産業化ネットワーク活動交付金等による事業（日本国会計検査院検査報告リスト表 No.12）、農林水産物等の輸出促進事業の評価（日本国会計検査院検査報告リスト表 No.13）等を挙げることができる。

このうち、新規就業者支援事業の実施（平成 26 年度決算検査報告／日本国会計検査院検査報告リスト表 No.10）は、農林漁業における新規就業者雇用事業の補助を受けた経営体の研修就業者の定着状況や、目標所得の達成状況について検査を行っているが、事業主体から経営体に対して、定着に効果がある取組についての情報提供や、経営体に対する適時の助言を行うことの必要性が指摘されている。

第2節　経営安定対策

（1）アメリカ

アメリカでは、経営安定対策に関する検査報告としては、直接固定支払に関する検査報告（GAO 検査報告リスト表 No.5、6）や、作物保険に関する検査報告（GAO 検査報告リスト表 No.10、17）等を挙げることができる。また、監察レポートとして、作物保険に関する監査（農務省監察レポートリスト表 No.6）、漁業融資プログラムの監査（農務省監察レポートリスト表 No.5）、基金拠出に係る監査（農務省監察レポートリスト表 No.6）が挙げられる。

このうち、作物保険に関する GAO の検査（GAO-17-501／GAO 検査報告リスト表 No.10）は、農務省リスク管理局（RMA）から保険会社に支払われる補助金が過剰にならないよう、議会でも常に議論されてきた問題である。検査では、補助金上限の設定による補助金配分の変化や、作物保険プログラムの目標収益率が市場の状況を反映している程度、連邦政府がプログラムの提供コストを削減する方法が検査対象となっている。検査の過程では、GAO 自身が資本資産価格モデルと割引キャッシュフローモデルを利用して合理的収益率を求めているが、これが実際の収益率よりも低いことから、保険会社が期待している作物保険の目標収益率は市場環境を反映していないことを指摘し、目標収益率を引き下げたり、保険会社への保険料を引き下げたりすること等により、連邦政府の作物保険プログラム提供コストを削減できる可能性を示している。

（2）カナダ

カナダでは、経営安定対策に関する検査報告としては、OAG による AgriStability 等における生産者支払に関する検査（OAG 検査報告リスト表 No.2）、生産者に対する災害支援（OAG 検査報告リスト表 No.5）が挙げられる。また、オンタリオ州会計検査院による農業支援プログラムに対する検査（オンタリオ州会計検査院検査報告リスト表 No.2）も挙げられる。監察レポートとしては、AgriStability 他のプログラム評価（農務農産食料省の監察レポートリスト表 No.8）を挙げることができる。

これらのうち、OAG による生産者支払に関する検査報告（OAG 検査報告リスト表 No.2）は、プログラムの開発、運用、継続的な改善のために実施されている活動やプロセスが効率的・効果的に行われているかどうかという点に焦点を当て、検査したものである。活動が期待どおり実施されるようにするための検証・報告システムを開発、運用すべきであることや、支払過程を体系的な方法で分析し、生産者への支払スケジュールを改善するための措置をフォローアップすることの必要性が指摘されている。

また、オンタリオ州会計検査院の農業支援プログラムに対する検査報告（オンタリオ州会計検査院検査報告リスト表 No.2）は、農業支援プログラムの制度設計及び実行が農家によるリスク管理に対する適切な金融支援になっているかどうかを検査したものである。主観的サンプル調査に基づき、農家の中には、損失あるいは収入の減少が発生していないにも関わらず支払を受けている例があることや、産業平均生産コストに基づいて支払が行われることから大規模農家に有利になっている等のプログラム上の課題を指摘している。

両検査とも、リスクベースのアプローチが採用されている。

（3）日本

日本では、経営安定対策に対する検査報告として、肉用子牛等対策の施策（日本国会計検査院検査報告リスト表 No.1、No.2）、米の生産調整対策の実施状況（日本国会計検査院検査報告リスト表 No.11）、農業災害補償制度の運営（日本国会計検査院検査報告リスト表 No.15）等が挙げられる。

このうち、米の生産調整対策の実施状況（平成 27 年度決算検査報告／日本国会計検査院検査報告リスト表 No.11）は、これまで実施されてきた生産調整対策の内容、成果、課題等を分析・検証したものであり、生産調整対策には、作付規模の拡大による米の生産コストの低減に寄与しない側面があることが指摘されるとともに、平成 27 年度に生産数量目標を達成したことから、各産地にて需要に応じた米の生産が行われるよう取組を進めていくことや、分かりやすい成果目標及び評価指標を設定すること等の重要性が指摘されている。

第3節　食の安全・安心

（1）アメリカ

アメリカでは、食の安全・安心に関する検査報告としては、連邦政府による食品安全の監視（GAO 検査報告リスト表 No.11）、口蹄疫に関する検査（GAO 検査報告リスト表 No.16）、輸入水産物の安全性（GAO 検査報告リスト表 No.18）、食品医薬品局の活動内容やリソースに関する検査（GAO 検査報告リスト表 No.21）、農務省による家禽製品の病原体削減の取組に対する検査（GAO 検査報告リスト表 No.22）等を挙げることができる。

これらのうち、食品医薬品局の活動内容やリソースに関する検査（GAO-18-174／GAO 検査報告リスト表 No.21）、及び農務省による家禽製品の病原体削減の取組に対する検査（GAO-18-272 ／GAO 検査報告リスト表 No.22）では、食中毒者数に関する統計データの分析ほか、組織体制のチェック、HACCP 概念を取り入れた措置の計画・実行の実施状況や、ステークホルダーに対するインタビュー等が行われ、

・検討過程を文書化すべきであること
・数値目標とスケジュールを伴う業績指標を作成すること
・戦略計画の具体的な活動、優先順位、工程表を含む実施計画を完成すべきであること

等を指摘している。

（2）カナダ

カナダでは、食の安全・安心に関する検査報告としては、OAG によるカナダの食品リコール制度（OAG 検査報告リスト表 No.6）が挙げられ、監察レポートとしては、カナダ食品イニシアティブに係る評価（農務農産食料省の監察レポートリスト表 No.3）、甲殻類の衛生プログラムに係る監査（水産海洋省の監察レポートリスト表 No.3）を挙げることができる。

このうち、OAG による検査であるカナダの食品リコール制度（OAG 検査報告リスト表 No.6）は、カナダ食品安全庁（CFIA）が関係機関との連携や支援を受けながら、食品リコール制度を十分に運用できているかどうかを検査している。手法としては、過去の食品リコールから無作為に抽出した 45 事案について、食品安全調査の開始から、活動のフォローアップ、リコールの原因の特定と対策の実施状況を含む最終段階までの活動状況を調査している。その結果、調査やリコールの決定について、CFIA は必要な情報を明確にし、事業者に対しては、これらを完全でアクセス可能な、即時に利用できる情報として管理するように義務付ける必要があることが勧告されている。

（3）日本

日本では、食の安全・安心に関する検査報告としては、HACCP 対応のための施設改修等支援事業における施設認定の取得状況（平成 28 年度決算検査報告／日本国会計検査院検査報告リスト表 No.14）が挙げられる。

これは、水産加工・流通業者の加工流通施設の仕様が HACCP 基準を未達であったり、HACCP 体制を確立できていなかったりする場合、水産庁は改善計画を策定させるなどの指導を行うことができるにもかかわらず、十分なものとなっていなかったなどのため、会計検

査院が改善処置を要求したものである。

第4節　その他

（1）林業

林業に関する検査報告としては、カナダのオンタリオ州会計検査院による森林管理プログラムに関する検査（カナダのオンタリオ州会計検査院検査報告リスト表 No.1）、日本国会計検査院による、復興木材安定供給等対策の実施状況（日本国会計検査院検査報告リスト表 No.7）及び国有林野事業の運営（日本国会計検査院検査報告リスト表 No.9）を挙げることができる。監査レポートとして、森林局による災害予算管理（アメリカ農務省の監察レポートリスト表 No.13）、林業変革プログラムへの投資に係る監査（カナダ天然資源省の監察レポートリスト表 No.1）、森林製品の市場アクセス等に係る評価、監査（カナダ天然資源省の監察レポートリスト表 No.2、3）が挙げられる。

（2）水産業

水産業に関する検査報告としては、カナダ会計検査院の環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる主要魚種の維持（OAG 検査報告リスト表 No.7）、海洋汚染に係る報告（OAG 検査報告リスト表 No.9）、鉱業排水からの魚類保護（OAG 検査報告リスト表 No.12）を挙げることができる。いずれも環境保全や持続可能な漁業経営という観点を含んだ報告である。日本国会計検査院の報告としては、農林水産物等の輸出促進事業の評価（日本国会計検査院検査報告リスト表 No.13）及び漁船保険振興事業資金の有効活用（日本国会計検査院検査報告リスト表 No.3）を挙げることができる。前者は競争力等強化に係る検査、後者は経営安定策に係るものである。

また、監察レポートとしては、競争力等強化に関するものとして、沿岸サケ回復基金の拠出に係る監査（アメリカ海洋漁業局の監察レポートリスト表 No.6）及び水産養殖における市場アクセスプログラムに係る監査（カナダ水産海洋省の監察レポートリスト表 No.2）が挙げられる。経営安定対策としては、漁業融資プログラムの監査（アメリカ海洋漁業局の監察レポートリスト表 No.5）や、漁船売却補助プログラムに対する監査（カナダ水産海洋省の監察レポートリスト表 No.1）等が挙げられる。

なお、食の安全･安心として挙げた、輸入水産物の安全性（GAO 検査報告リスト表 No.18）、甲殻類の衛生プログラムに係る監査（カナダ水産海洋省の監察レポートリスト表 No.3）、HACCP 対応のための施設改修等支援事業（日本国会計検査院検査報告リスト表 No.14）等は、水産業関連の検査としても位置付けることができる。

（3）評価と検査・監査の連携

カナダでは、所管省庁内の評価・監査部門が同一部門（農務農産食料省、天然資源省）となっており、評価と監査を対にしたレポートが発行されているケースがある。

以下は、同一のテーマを対象とした評価・監査のレポート例である。

＜農務農産食料省＞

No.5	2015 年 12 月	Audit of the AgriMarketing program – market development stream 農業マーケティングプログラム-市場の開拓に係る監査
No.12	2018 年 3 月	Evaluation of the AgriMarketing Program Stream C: Market Development 農業マーケティングプログラム　C 節-市場の開拓に係る評価

No.6	2016 年 9 月	Audit of the AgriInnovation Program – Enabling Commercialization and Adoption Stream　農業革新プログラム-商品化・採用に係る監査
No.13	2018 年 3 月	Evaluation of AgriInnovation Program Stream C: Enabling Commercialization and Adoption　農業革新プログラム C 節-商品化・採用に係る評価

No.7	2016 年 11 月	Audit of the AgriMarketing program – assurance systems stream 農業マーケティングプログラム-保証制度に係る監査
No.11	2017 年 3 月	Evaluation of AgriMarketing, Stream D: Assurance Systems 農業マーケティンググプログラム　D 節-保証制度に係る評価

＜天然資源省＞

No.2	2016 年 3 月	Evaluation Report: Forest Products Market Access and Development 評価レポート：森林製品の市場アクセスと開発
No.3	2016 年 12 月	Audit of Expanding Market Opportunities in CFS カナダ森林局における市場拡大機会に関する監査

（4）検査対象のサンプリング

アメリカ・カナダ両国の会計検査院・監察総監室とも、無作為抽出を用いた統計的サンプリングが行われている[213]。ただし、常に統計的サンプリングのみにしたがって検査対象を選定しているわけではない。例えば、GAO の農場プログラムに関する検査（GAO 検査報告リスト表 No.8、No.23）は、高額な支払を受け取った上位 50 の事業主体について分析を行っている。カナダのオンタリオ州会計検査院の農業支援プログラムに対する検査（オンタリオ州会計検査院検査報告リスト表 No.2）では、リスクが高いと想定されるグループからの非統計的サンプリングが採用されていた。

なお、アメリカ農務省による家禽製品の病原体削減の取組に対する検査（GAO 検査報告リスト表 No.22）では、無作為抽出による検査が実施されているわけではないが、食品安全局（FSIS）によるプラントの選択が無作為でないことを問題視している。

（5）今後注目すべき農林水産関連分野の検査について

現地調査でのインタビュー結果によれば、GAO では、議会の関心が高いテーマとして、動物の疾病や気候変動の農業への影響を挙げ、近い将来の検査テーマになる可能性を示唆していた。従来、気候変動による農業経営の不安定化に対する対策として、作物保険の支払い等を検査対象としていたが、議会では、農業を用いて気候変動の影響を削減する可能性についても関心を持ち始めている、とのことであった。また、農業における技術革新－例えば、

[213] OAG 検査報告リスト表 No.6 など。

細胞培養肉や遺伝子組み換え作物ー等についての規制や消費者対応等も検査テーマとして取り上げられる可能性がある、との言及があった。

OAG では、近年は新しい分野として、気候変動、持続可能な農業などの分野の検査に、試行錯誤の中、取り組んでいる。

第9章　アメリカ・カナダの会計検査院等における農林水産関連分野に対する会計検査等からの示唆等

今回調査対象としたアメリカ、カナダ、日本の農林水産関連分野の政策は、第 4 章でまとめており、この 3 箇国における会計検査等の状況は、第 8 章でまとめている。本章では、それらを踏まえ、参考になると考えられる点や留意する必要がある点をまとめたい。

1　農林水産政策ごとの示唆及び留意点

（1）競争力等強化政策における検査・監査

競争力等強化政策については、アメリカ、カナダとも、プログラムの認定・監視・報告プロセスの妥当性や法令順守状況に着目した検査が実施されている。

例えば、GAO の農場プログラムに関する検査（GAO-13-781、GAO-18-384R／GAO 検査報告リスト表 No.8、No.23）は、補助金の資格要件に着目している。アメリカ農務省 USDA による輸出信用プログラムに関する監査レポート（農務省監察レポートリスト表 No.10）でも、関連法規や規則、手続きを遵守して運用されているかどうかが監察対象となっている。これらは日本と同様、合規性の観点からの検査等が行われているが、不正・不当な個別事態の発見に注力するというより、不正・不当な事態を発見するための体制やプログラム全体の管理体制を確認して、不十分な点について勧告を行うことに注力しているように見受けられる。

また、カナダ OAG による農務農産食料省の研究部門に対する検査（OAG 検査報告リスト表 No.1）でも、研究成果を評価するための監視・報告プロセスを強化することが指摘されている。

（2）経営安定対策政策における検査・監査

経営安定対策については、農業分野における政府支出の大きな割合を占める。そして、GAO では、ARC や PLC 等の作物保険を検査対象とする場合（GAO-17-501／GAO 検査報告リスト表 No.10）、特に、プログラムが効率的・効果的であるか否かといった点や、費用節減が可能であるか否かという点について注目している。そのため、GAO 自身が、資本資産価格モデルと割引キャッシュフローモデルを利用し、作物保険プログラムの合理的収益率を試算し、実際の収益率と比較を行っている。アメリカの作物保険と日本の農業共済・収入保険では、制度等が異なるため、直ちに GAO と同じ検査手法をとることはできないが、参考になるものと思われる。

カナダにおいても、AgriStability、AgriInvestment 等に対する検査（OAG 検査報告リスト表 No.2）では、プログラムが効率的・効果的に運用されているかどうかに着目しており、プログラムの開発、運用、継続的な改善のために実施されている活動やプロセスが効率的・効果的に行われているかどうかという点に焦点を当てて検査を行っている。

【まとめ】

（3）食の安全・安心政策における検査・監査

食の安全・安心政策に対する検査については、アメリカ、カナダとも、プロセスを重視した検査が実施されている。例えば、GAO では、規制や指針の内容そのものではなく、それが策定されたプロセスの妥当性や透明性に着目した検査が実施されている（GAO-18-174、GAO-18-272／GAO 検査報告リスト表 No.21、No.22）。ステークホルダーに対するインタビュー等が行われ、勧告においても、検討過程を文書化すべきであること等、プロセスの透明化が重視されている。

カナダ OAG では、食品リコール制度に対する検査（OAG 検査報告リスト表 No.6）の中で、カナダ食品検査庁が定めた基準どおりのプロセスが踏まえられているかどうかを検査している。なお、サンプルサイズを決定する際には、内部の統計担当専門職員の助言を受けている。

2　検査サポート体制の充実

GAO では、組織上、各検査チームをサポートする組織として、「調査手法支援チーム（Applied Research and Method:ARM）」があり、主任会計士、主任保険数理士、主任エコノミスト、主任統計専門士が配置され、その多くが博士号を取得し、それぞれの分野を率いている。

作物保険に関する検査報告（GAO-17-501／GAO 検査報告リスト表 No.10）では、GAO 自らが資本資産価格モデルや割引キャッシュフローモデルを用いて合理的収益率を試算しているが、検査の当初段階において、GAO 内の専門家（統計学、経営学等）が集まり、調査モデル等の検討を行った。このように定量分析により現状の問題点を指摘する際に、専門的・技術的知見をサポートする存在がいることは、説得力のある検査を行う一助となると考えられる。

なお、2019 年 1 月には、「科学、技術、評価・分析チーム（Science, Technology Assessment, and Analytics team:STAA）」が新たに発足し、農林水産関連分野でもコーディネーションが始まっている。まだ、発足したばかりの部署であるが、検査報告等を充実させるため、学位を有する職員を多数配置することにより、先端的な科学的知識を取り込む努力をしている。

日本国会計検査院でも、検査の基本方針に、「新しい検査手法の開発を行うなど検査能力の向上を図り、検査を充実させていく。」との記載があり、検査手法の高度化は意識されており、実際に検査のサポート体制を充実・強化しているところであるが、更に、充実していくことが望まれる。

3　組織対組織の有識者ネットワークの構築

GAO では、食の安全・安心政策など、高い専門性が求められる政策に関しては、専門家パネルを招聘することもある。GAO は、アメリカ科学アカデミー(National Academy of Science)と協定を結んでおり、アメリカ科学アカデミーの専門家にアクセスをすることができるため、様々な分野のパネルとして、専門家を集めることができる。

【まとめ】

調査官個人の知見やネットワークには自ずと限界があるため、特定分野についての学術的知見を得る上では、このような組織対組織の協定は、有意義であると思われるため、日本国会計検査院においても、その取組状況を見極めながら同様な取組を行う場合の諸条件を勘案しつつ検討しても良いのではないか。

4　社会調査手法の適用

監察総監（IG）の評価部門では、社会調査手法に基づく手法が指向されている（カナダ農務農産食料省 IG）。現地調査のインタビューによると、例えば、申請に基づく受給を伴う経営安定化プログラムに対する評価においては、少なくとも、同じような条件同士の受給者と非受給者をマッチングさせ、両者のパフォーマンスの差異が統計的に有意であるかどうかを検定することを計画しているとのことである。

日本の会計検査院においても、カナダでこのような試行が行われる計画があることを留意する必要がある。また、サンプリングについては、アメリカ、カナダ両国とも、会計検査院・IG で、無作為抽出によるサンプリングが行われている。

アメリカの政府監査基準（Government Auditing Standards: GAS）によると、検査目的に従ってサンプリングを選択することとなっており、母集団を代表するサンプリングが必要な場合だけではなく、必要でない場合も記載されている。すなわち、常に統計的サンプリングのみにしたがって検査対象を選定しているわけではないことに留意する必要がある。例えば、GAO の農場プログラムに関する検査（GAO-13-781、GAO-18-384R／GAO 検査報告リスト表 No.8、No.23）では、高額な支払を受け取った上位 50 の事業主体について分析を行っている。また、カナダでも、電子データの普及と相まって全データから異常値を発見しサンプリングする方法が進みつつも、オンタリオ州会計検査院による農業支援プログラムに対する検査（オンタリオ州会計検査院検査報告リスト表 No.2）のように、リスクが高いと想定されるグループからの非統計的サンプリングが採用されるケースもあった。

5　会計検査院と各省庁の監察総監室との連携

アメリカ、カナダ両国とも、会計検査院と省庁の監察総監（IG）室が毎年定期的に会合し、検査計画・監査計画の調整、知識・手法の共有化を行っている。これにより、テーマの重複が避けられるとともに、相互の検査・監査が補完されている。

ただし、検査・監査の視点として、IG レポートは、省庁に対して手続きやコンプライアンス重視の監査を行ったことが中心となるものであるのに対して、会計検査院による検査報告は、議会・国民に対しての報告となるため、より広範な視点から国民の認識を喚起するための報告となる。なお、両国会計検査院では、検査報告を作成する段階で、IG のレポートを参照、紹介することも多い。

このような連携が可能となる背景として、例えばアメリカでは、財務検査（財務監査）、業績検査（業績監査）の双方において、GAO と IG 室は、GAO 院長が開発する同一の政府監査基準（GAS）に準拠し、同一の内部統制基準、同一の会計基準を規準としていることが挙げられる。

これにより、連邦政府機関内の IG 室による監査（内部監査）と、連邦議会の付属機関と

されるGAOによる検査（外部監査）との間で、相手方の作業を自身の業務に利用するための前提条件が整えられることになる[214]。そして、実際にもGAOは、IG室が既にGAOの検査目的に関連した監査を完了していた場合、IG室の監査結果を、GAOの指摘事項や結論を支える証拠として利用しており、両者間での業務の重複が回避され、効率的、効果的に監査資源が利用されている[215]。カナダでも、現地調査のインタビューによると、内部監査協会の基準を基に監査を実施しているとのことであった。また、カナダでは、検査・IG 部門でのキャリアを積み上げていく職員が多いとのことである（本人の希望に基づく。他部門への異動が妨げられているわけではない。）。

日本において、現在、財務省では、2015年に「内部監査（会計監査）充実・強化のためのガイドライン」を発行するなど、内部監査部門の強化に力を入れている。各省庁の内部監査部門が充実してきた暁には、アメリカ、カナダ両国のように、会計検査院と各省庁の内部監査部門との連携が考えられて良いのではないか。その際には、会計検査院は、より高度な検査に特化していくことも考えられる。

[214] 日本では、会計検査院と政府機関内の内部監査部門との間で、共通な監査基準、共通な内部統制基準、共通な会計基準は存在していない。
[215] 以上の点の詳細については、東（2019）を参照。

参考資料編

参考資料１　アメリカ会計検査院 GAO における農林水産関連分野に対する検査報告の概要

※　本表における No.は、報告書本文中の図表 5-4 における No.と対応している。

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
1	2011	USDA Systems Modernization: Management and Oversight Improvements Are Needed (GAO-11-586) USDA システムの近代化：管理と監督の改善が必要である	農業サービス局(FSA)は農業者や農業経営者にプログラム助成として年間何百万ドルも支出している。2004 年以降、FSA は農業システム提供の近代化と革新（MIDAS）プログラムによって助成金の手続を行うため、IT システムを刷新する計画を進めている。 GAO は(1)MIDAS の業務領域と位置付けを把握し、(2)MIDAS について適切なプロジェクト管理が行われているか、(3)MIDAS について幹部による適切な監督が実施されているかを示すことを要請された。	関連指針、プログラム資料の評価を行い、合わせて職員へのヒアリングを実施した。	FSA は 37 件の農場プログラムをサポートするシステムを MIDAS として刷新する計画を実施している。事業費 3.05 億ドル、ライフサイクルコスト 4.73 億ドルとしているが、2007 年以降この額は更新されておらず、一部の費用は含まれていないため、不確実である。MIDAS は 4 段階の 2 段階目に入り、これは 2011 年 10 月に終了予定であったが、いまだに予定は確定していない。このため、その後の開発段階の日程も不確実となっている。FSA の職員は開発の必要事項を決定したのち費用と日程の再評価を行う計画である。 FSA のプログラム管理は多くの主要な実施事項を含んでいるが、更に強化しうる。しかし、幾つかの実施事項は計画やその実施において部分的にあるいは全く取り組む必要がない。さらに、計画ではプログラムの関係を反映した日程表を明確に求めておらず、FSA も作成していない。リスクは計画に従って定期的に追跡することはできない。FSA が主要な実施事項を不均質に採用しているため、管理システムの開発で政府機関の有効性に制限を加える可能性がある。 MIDAS に対する幹部クラスのガバナンスは明確に定義されておらず、IT 投資管理指針に十分に従っていない。監督とガバナンスは複数の組織に割り当てられ、役割は明確に定義されていない。役割に関する定義や割当てが欠落しているためプログラムの監督は有効なものとなっていない。	GAO は USDA にコストとスケジュールの想定を更新すること、計画やその実施に関する管理上の弱点に取り組むこと、関連組織の役割と連携を明確にすることを勧告した。 USDA は GAO の勧告に同意し、課題の解消計画を作成した。	競争力等強化 経営安定対策
2	2012	Crop Insurance: Savings Would Result from	USDA は民間保険会社と連邦作物保険を運営している。2011 年にこの	USDA のデータ解析と経済論文の評	他の農場プログラムのように 4 万ドルの制限を作物保険の保険料補助金に適用するなら、連邦政府は 2011 年にプログラムコストを最大 10 億ドル節約できたと、	作物保険のプログラムコストを削減するた	経営安定対策

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
		Program Changes and Greater Use of Data Mining (GAO-12-256) 作物保険：プログラムの変更やデータマイニングの利用拡大によって節約がもたらされる	プログラムは100万件を超える保険対象に対して1130億ドルを支出した。プログラムコストは農業者の保険料の一部として支払われる補助金を含んでいる。議会予算局(CBO)によると、2013年から2022年までのプログラムコストは年間平均89億ドルとなっている。 GAOは(1)支払制限が他の農場プログラムで設定されている場合、農業者の保険料補助金に制限を適用する際のプログラムコストへの効果、(2)プログラムの不正、無駄、悪用を発見し、防止するためにUSDAが主要なデータマイニングツールを使用する範囲を検討している。	価、ヒアリング調査を実施した。	USDAのデータからGAOは試算した。GAOは、農場の作物生産の歴史に基づいて提供されてきた固定的な年間の支払額を参考に補助金の制限の例として4万ドルを選択した。これを2011年に適用すると、農業者の最大3.9%が影響を受ける。これは保険料補助金の約3分の1に相当し、影響の多くは大規模農家を想定している。保険料補助金の削減や制限の決定は、大規模農家の財務状況やプログラム参加状況への影響といった別の問題を考慮する必要がある。 2001年以降、USDAは農業者や代理店、仲介者による不正や無駄、悪用を発見、防止するためにデータマイニングツールを使用してきたが、さらなる節約のためにこのツールを最大限使用しているわけではない。これは法令順守評価の優先順位と関わっているからとGAOでは見ている。作物保険の健全性に対する監督責任を負っているUSDAのリスク管理局（RMA)はデータマイニングで、同地区の他の農業者より金額や頻度が大きい農業者を特定している。USDAは彼らに少なくとも収穫期の農場1か所に検査に入ることを伝えている。RMA職員はGAOにこの措置によって請求件数が大幅に減少したと語っている。しかし、RMAに代わって農場検査を実施する農業サービス局(FSA)は全ての検査を完了しているわけではなく、検査結果の正確な報告を保証するプロセスをFSAもRMAも持っていないという事実から農業者を特定する価値は低下するかもしれない。また、収穫が順調であるというFSAの検査結果をRMAは保険会社に知らせていない。USDAの監察総監はこうした情報の重要性を報告書で指摘している。過去の事例では農業者が豊作の売上げを隠し、保険金を受け取るため損失を報告したこともある。 RMAは請求を支払う前にFSAの検査結果を評価するよう保険会社に指示していない。結果として、保険会	め、議会は個々の農業者に対する保険料補助金を制限すること、全ての農業者に対する補助金を削減すること、あるいはその両方を検討すべきである。 GAOはUSDAに農場検査の完全実施を勧告した。USDAは議会が保険料補助金の制限を検討することには同意しなかったが、農場検査の実施には同意した。	

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
					社は拒否すべき請求の特定に役立つ情報を持っていない可能性がある。		
3	2012	Farm Bill: Issues to Consider for Reauthorization (GAO-12-338SP) 農業法案：再認証について検討すべき課題	－	－	GAO と USDA 監察総監は連邦政府の効率性、有効性、説明責任を高めることを追及している。議会が連邦政府の長期にわたる財政不均衡への取組方法を議論するに従い、節約や節約のためのプログラムの改善を特定することによって、GAO がこれらの課題解決を支援することは非常に重要になっている。 この精神と、2012 年農場法案の今後の審議を見越して、GAO は手引きのための報告書を刊行する。報告書は農業法案におけるプログラムの完全性、効率性、有効性にとって重要な次に示す原則を提示する。 ・関連性：プログラムは国益の問題と関係あるか。現在の法令や国際協定と整合しているか。国内外の食品・農業分門が大きく変化するか、あるいはプログラムの目的に影響を与える方法でそれらが変化することを期待できるか。 ・独自性：プログラムはユニークで他のプログラムと重複はないか。類似プログラムと十分に調整されているか。 ・目標設定：プログラムの利益配分がニーズの現状評価と整合しているか。 ・アフォーダビリティ：厳しい予算制約のもと、プログラムはアフォーダブルか。最も効率的で、費用対効果が高いアプローチを使用しているか。 ・有効性：プログラムの目標が政策やリソース、活動と直接結びついて明確であるか。プログラムが目標に向かって進んでいることを示すことができるか。生態学的、社会的、経済的影響を含め、一般的に意図しない結果にならないか。プログラムはマーケットの変化の調整を求めているか。	－	競争力等強化 経営安定対策

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
					・監督：プログラムが、発生しそうな問題を最小化し、法令順守を監視するなどの内部統制のメカニズムを整備しているか。 これらの原則に基づいて本報告書は、GAO と監察総監それぞれが農業法案プログラムの主な分析に関して要約している。これらの原則はそれぞれのプログラムの検討を導き、強い農業分野と食料供給の安全性と安全保障を維持していく際、この要約は議会がプログラム設計についての決定を行うことを支援する。		
4	2012	Seafood Safety: Responsibility for Inspecting Catfish Should Not Be Assigned to USDA (GAO-12-411) シーフードの安全性：USDA はなまずの検査を所管すべきでない	2007 年以降、食品安全性に関する連邦監督権は、細分化による、一貫性の欠落、有効性を欠く連携、リソースの非効率性を理由に、GAO のハイリスクリストに掲載されてきた。2008 年食料保全エネルギー年法は、USDA 食品安全検査局（FSIS: Food Safety and Inspection Service）になまずの検査の実施を指示し、食品安全システムの細分化を更に推進した。同法はなまずの検査を FSIS に、一般のシーフードを FDA の権限とした。加えて、アメリカ海洋漁業局（NMFS: National Marine Fisheries Service）は個別に料金を徴収する海産物加工施設	FSIS の提案しているなまずの検査プログラムと、その関連文書の分析評価を行い、FSIS、FDA、その他政府機関へのヒアリング調査を実施した。	サルモネラ菌がなまずの主要な食品安全上の課題であるとした際、行政管理予算局(OMB)の指示でサルモネラ菌に焦点を当てたと、USDA 職員は述べている。サルモネラ菌の危険性を緩和することを目的としたなまず検査プログラムの科学的根拠として、FSIS は時代遅れで、限定的な情報を使用していたことを GAO は明らかにした。FSIS はサルモネラ菌による疾病の発生を特定しているが、これはなまずが原因であると明確にできない。FSIS はこの発生が食品医薬品局(FDA)による 1997 年の企業に対する規制以前の出来事であることを認識しており、しかもこれ以降、この種の問題は発生していない。FDA や海洋漁業局など、他の政府機関は、FSIS がなまずでサルモネラ菌が問題であることを明確にできるか疑問を持っている。 FSIS のなまず検査プログラムが実施されると、シーフードの監督権限は更に細分化され、他の連邦プログラムとコスト面の重複が発生するだろう。FSIS によると、そのコストは政府と企業の双方が負担し、年間 1400 万ドルとなる。GAO は、これが幾つかの主要分野でリソースの非効率性と重複の原因となると想定している。例えば、このプログラムはハザード分析の実施を義務付けているが、これは FDA が義務付けているハ	議会は USDA になまず検査の権限を与える農場法案の規定を廃止することを検討すべきである。 USDA は 2008 年法に従いなまず検査のルール整備を完成させる責任があると述べた。	食の安全・安心

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
			の検査を提供している。GAO は、FSIS の提案しているなまずの検査プログラムを評価することを要請された。 GAO は(1)サルモネラ菌がなまずの主要な食品安全上の課題であるとFSIS がいかに判断したか、(2)FSIS が提案しているなまずの検査プログラムが他の食品安全性の検査プログラムに与える悪影響について評価している。		ザード分析と本質的に違いはなく、重複業務を生むことになる。		
5	2012	Farm Programs: Direct Payments Should Be Reconsidered (GAO-12-640) 農場プログラム：直接固定支払は再考すべきである	農家のセーフティネットを通じて USDA は農家と他の生産者に、長年の作物生産に基づいて直接固定支払と呼ばれる固定した支出を毎年実施している。直接固定支払は作物価格や作付面積に変化を与えるわけではない。2011 年 3 月に GAO はこれについて議会に対し、廃止あるいは削減を提言した。今回 GAO は(1)直接固定支払の対象者の地理分布や特徴、エーカー単位の支払額、2003 年から 2011 年まで	USDA のデータ解析とヒアリング調査を実施した。	2003 年から 2011 年に USDA は農家と他の生産者に 460 億ドル以上を直接固定支払として支出した。このうち、4 分の 1 の 106 億ドルは認められた作物とは異なる生産を行った人たちに支払われ、2300 の農業者は過去 5 年休耕地と報告していたが、2011 年だけで 300 万ドルを受け取っている。 GAO は 2012 年 4 月の報告書で直接固定支払は健全性、有効性、効率性を一般に伴わないと説明した。しかし、直接固定支払は以下のように他の原則とも整合しない。 ・関連性：直接固定支払の前身の制度が 1996 年に成立した際、これらは暫定的と想定された。しかし、2002 年と 2008 年の法律で直接固定支払として継続された。2012 年 4 月に 2017 年までの農業プログラムを再承認する法案では直接固定支払の廃止が提案されている。	議会は直接固定支払の廃止、削減を検討すべきである。加えて GAO は USDA に農業利用を停止した土地を把握する方法を構築すること、年度末評価の対象を増やすこと、評価を時間内終了することで直接固定支払の監督を改善する措置を取るように勧告した。	経営安定対策

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
			の生産作物の種類などの情報を提供すること、(2)農場プログラムにおける健全性、有効性、効率性といった原則に直接固定支払が則しているかについて検証することを求められた。		・ターゲティング：直接固定支払は必要性の評価と首尾一貫した便益の配分を適切に実現しているわけではない。例えば、これらは規模や所得が大きい農業者に集中している。 ・アフォーダビリティ：直接固定支払はアメリカの債務レベルを所与とすれば、もはやアフォーダブル（費用と効果が見合っている）ではないかもしれない。		
6	2013	Farm Programs: USDA Needs to Do More to Prevent Improper Payments to Deceased Individuals (GAO-13-503) 農場プログラム：USDA は死亡した人への不適切な支払を防ぐために多くのことを実施する必要がある	USDA は農業所得の支援や自然資源の保護、自然災害に対する農業者のリスク管理の支援に年間 200 億ドルを支出し、100 万人を超える受益者を生んでいる。財政圧力が強まる中、これらのプログラムは厳しい目にさらされている。死亡した人への不適切支払を含め、資格のない参加者への支払の懸念がある。GAO などが指摘してきたように、農業のセーフティネットプログラムは目的に従って機能しているかといった疑問を生んでいる。GAO は、死亡者に対する支払について USDA のコントロールを評価するように要請を受けた。本報告書は(1)農業サービス局(FSA)と(2)	USDA のデータベースと社会保障庁(SSA)の死亡者リストを比較し、ランダムに取り出した支払事例の評価を実施した。加えて、USDA 職員に対するヒアリングも行った。	2007 年以降、FSA は死亡者への不正支払を防止する手続を確立しており、四半期ごとに支払情報と SSA の死亡者に関するデータを照会している。加えて、FSA の州事務所とカウンティ事務所では死亡者への支払が適切であるかを評価している。これらの手続は FSA が不適切な支払が行われた死亡者を特定できるようにしている。不適切支払は 330 万ドル存在するが、FSA はこのうち約 100 万ドルと回収している。GAO は死亡者への支払の無作為抽出を実施した結果、FSA が適切と判断したもののうち、5%は適切とするには十分ではないことが分かったとし、これよりカウンティ事務所における監視を強化することで更に改善できると述べている。 NRCS には死亡者に対する不適切支払を防止する手続が存在しない。SSA の死亡者リストの確認を行っていないため、支払対象者が死亡しているかを確認する NRCS の能力は限定的である。GAO の分析では、2008 年度から 2012 年 4 月までに NRCS は 1103 人の死亡者に 1 年以上にわたり 1060 万ドルを支払っていたと推計した。この中には適切な支払も含まれているが、NCRS は死亡者を特定できず、支払も評価できないから適切であることを確認できない。 RMA は死亡者に補助金を支給することを防止する連邦政府の内部統制基準に合致した手続を導入していな	GAO は、FSA に対して死亡者への支払の確認を強化するように、NRCS に対して死亡者への不正支払を防止する手続の導入と実施を、RMA に対して補助金支給を防止する手続の導入と実施、データマイニングの有効性を改善するように、それぞれ勧告した。USDA はこうした勧告に同意している。	経営安定対策

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
			自然資源保全局(NRCS)が死亡者への不適切支払を防止する手続をどの範囲で導入しているか、(3)リスク管理局(RMA)が死亡者に対する不適切な補助金支給を防止する手続をどの範囲で導入しているかを検査している。		い。RMA も SSA の死亡者リストを使用して確認していない。GAO の分析では、2008 年から 2012 年までに 3434 人の死亡者に 2200 万ドルの作物保険の給付が実施されたと推計している。支給には適切なものも含まれるが、支払を評価することなく RMA は支給を適切と判断することはできない。		
7	2013	Farm Programs: Additional Steps Needed to Help Prevent Payments to Participants Whose Incomes Exceed Limits (GAO-13-741) 農場プログラム：限度額を超えた所得がある参加者への助成金支払を防ぐには追加措置が必要である	高農業所得と連邦予算の制約の点で、2009 年から 2012 年に年間 150 億ドルを費やした連邦の農場・保全プログラムは精査が必要である。2008 年農業法で限度額を超える所得がある参加者が一部の助成金の対象から外された。農業サービス局(FSA)は自身が運営するプログラムと自然資源保全局(NRCS)が運営する保全プログラムで所得要件を作成した。FSA は納税申告書などを利用してこれを確認している。 GAO は FSA の所得確認作業を評価するように求められた。本報告書は、FSA による(1)納税申告の評価と(2)会計士	18 の州事務所が地理的条件や制度の多様性を反映して抽出した 115 件の納税申告書と 163 件の会計士、弁護士による明細書を検査し、さらに、FSA のデータを分析、彼らへのヒアリング調査も併せて実施した。	農場・保全プログラムでは規定の所得以下と確認できる場合、FSA 州事務所の納税申告書の評価は有効とある。州事務所の納税申告書 115 件に対する GAO の評価によって FSA の指針を満たさず、誤りを含む納税申告書が存在し、これに対して不正支払が行われた可能性があることが分かった。内部統制の連邦基準は政府機関が業績の質を監視し、評価することになっているが、FSA 本部は州事務所の納税申告書評価を監督していない。農業所得と非農業所得を区別していた 2008 年農業法では、FSA 職員が正確に農業者の所得を評価することが困難であり、これを確認するためには納税申告書に対する長期間の複雑な調査が必要になる。最近の法律は農業所得を区分する代わりに、調整を加えた総所得を使用することを提案している。 会計士、弁護士が作成した 163 件の明細書についても GAO が評価すると、指針を満たしていないものがあった。ある事務所の 16 件のうち 14 件が指針を満たす一方で、別の事務所の 39 件中 21 件は指針を満たしていなかった。FSA 本部はここでも州事務所の監視を行っていなかった。結果として FSA は明細書が正しいことを保証できない。	限度額を超える参加者への不適切な支払を減らすため、議会は条件を簡素化することを考慮すべきである。GAO では更に FSA が州事務所の納税申告書と明細書の評価について監督を行い、これらの明細書が所得を正確に反映していることを確認する手続を導入すべきであると勧告した。	競争力等強化 経営安定対策

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
			や弁護士の明細書の評価、(3)FSA と NRCS による限度額を超えた参加者に支払われた助成金の回収状況について検査を実施した。		FSA と NRCS は不適切な支払を回収する責任がある。2012 年 5 月に FSA は 2009 年、2010 年の過払 1.43 億ドルの回収を始めた。NRCS はソフトの改修が必要であったため、過払が特定できず、これを実施したのち、2013 年 9 月から過払があった者への通知を始める予定である。		
8	2013	Farm Programs: Changes Are Needed to Eligibility Requirements for Being Actively Involved in Farming (GAO-13-781) 農場プログラム：農業に積極的に参加するための資格要件は変更する必要がある	農場プログラム助成金健全化法が規定した農業行為を満たす農業生産者は農場プログラム補助金を年間 50 億ドル受け取っている。GAO は農業サービス局(FSA)が補助資格を決定する際の農業行為の法令の適用プロセスを評価するように要請を受けた。本検査報告書は、このうち、(1)農業従事者の農業管理や農業労働への貢献について FSA の法令順守の評価、(2)法令順守評価の実施と報告に関する FSA の作業手順とその結果について検査している。	FSA の法令と手続について評価した。2009 年と 2010 年の法令順守評価の件数に基づいて抽出された５州を対象に法令順守評価ファイルの検査と法令順守評価のデータについて分析を行った。FSA 職員に対するヒアリング調査も実施した。	USDA 所管の FSA が実施している法令順守評価は農業行為に関する助成要件を農業者が充足しているかを判断しているが、要件が広範で主観的であること、個々の従事者が貢献の概念を満たしているかを証明することが困難なことから運用に支障を来している。農業行為の認定を受けるためには、個人が農業労働あるいは農業管理、その両方に対して重要な貢献を行っている必要がある。しかし、FSA の農業管理の定義は広範で、農業経営に必要な活動に関する監督など８つのサービスのうち１つを行っていれば、規定は満たされる。FSA の規定では農業事業体での勤務の実態は農業経営の要件ではなく、FSA の州事務所もこうした実態が存在することを把握し、経営への貢献を構成する要件は主観的なものであると述べている。FSA が 2010 年の資格に関する最終規定で公表し、2013 年８月に FSA 幹部が GAO に対して述べたように FSA は議会の指示がない限り農業管理の規定上の定義を変更する予定はない。 州事務所の職員のほとんどは FSA が想定するスケジュールで 2009 年、2010 年の法令順守評価を実施していない。2009 年には 24%、2010 年には 14%が予定通り評価が行われ、報告されている。2012 年 12 月に GAO がこの問題について議論した際、FSA は 2009 年と 2010 年の実態を全て把握していたわけではない。数年遅れて把握している場合、FSA は受取資格の評価が十分でなく、資格がない者に対する助成金を回収する機	議会は農業管理に関する貢献の定義について見直しを検討すべきである。 GAO は FSA に法令順守評価を監視するためのデータベースを利用する計画とスケジュールを作成すべきであると勧告した。 FSA は GAO の検査結果と勧告に同意した。	競争力等強化 経営安定対策

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
					会を失っている可能性がある。法令順守評価の監督を改善するため、FSA は 2013 年 5 月に法令順守評価を電子データで報告できるようにデータベースを導入した。しかし、その使用計画を作成していないため、十分に活用されているわけではない。		
9	2014	USDA Farm Programs: Farmers Have Been Eligible for Multiple Programs and Further Efforts Could Help Prevent Duplicative Payments (GAO-14-428) USDA 農場プログラム：農民は複数のプログラムに参加する資格があり、さらなる努力が重複支払の防止に役立つ可能性がある	USDA は農業者が損失を被った際、財政支援を行う農場プログラムを運営している。農業サービス局(FSA)、自然資源保全局(NRCS)、リスク管理局(RMA)が主にこれを行っている。USDA の監察総監は作物損失に対するプログラムで重複支払が存在することを指摘した。 GAO では議会から USDA の農場プログラムについて重複の可能性について検査するように要請された。本検査報告書は(1)2008 年から 2013 年までの USDA による財政支援の実績と重複の可能性、(2)農場プログラムが負担する範囲とその額、(3)重複支払を回避するために USDA が設計した内部統制について検証している。	2008 年時点の農場プログラムを特定し、2008 年から 2011 年の支払データを分析、USDA の内部統制を連邦の内部統制基準との比較を実施した。	USDA は 2008 年度から 2012 年度に保険助成金 280 億ドルを含む 1140 億ドルを農業者に対して 60 の財政支援プログラムを通じて支払ったと報告した。これは 2008 年農業法に基づき、FSA、NRCS、RMA が実施したものである。これらのプログラムでは目標、活動、戦略、対象者において重複が存在する。だが、GAO の検査では重複支払について十分な確証は得られなかった。 USDA は個々の農家のコストや、政府支出を含む収入を毎年調査している。この調査によると、保険助成金を除くと、220 万の農業者のほとんどが 2008 年から 2011 年にプログラムからの支払を受け取っておらず、37%に相当する 80 万の農業者は 1 つのプログラムから支払を受けている。受け取っている金額は平均 11,293 ドルで、仮に複数のプログラムから受け取れば、金額はもっと多くなる。１%程度の農業者が複数のプログラムから年間 57,899 ドルを受け取っている。トウモロコシを扱うような大規模な農業者が多くの資金を受け取っている。 GAO は 3 機関が実施している実際のプログラムを特定し、検査を実施している。調査したプログラムでは重複支払を回避する措置が取られていた。しかし、実際には 13 件の重複が存在し、その額が 18.8 万ドルであることが把握されていた。他のプログラムでも同様の重複が存在する可能性があるが、USDA は他のプログラムのデータを比較する措置を取っていない。RMA と	GAO は RMA と FSA に対し、(1)重複支払を特定するための監視を実施し、(2)RMA 穀物保険における 2014 年の重複支払を回避し、これを回収する計画を作成するように勧告した。USDA は GAO の勧告に同意した。	競争力等強化 経営安定対策

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
					FSA も GAO に対して重複支払の回避とこれを回収する計画は検討していないと回答した。		
10	2014	Crop Insurance: Considerations in Reducing Federal Premium Subsidies (GAO-14-700) 作物保険：連邦保険料の補助金の削減に関する考慮事項	連邦が補助する作物保険は、農業者が農業リスクを管理するために購入するもので、農業のセーフティネットで最も重要なプログラムの 1 つになっている。生産や価格の低下に伴う作物収入の損失から農業者を保護する所得政策は最も人気のある政策であり、保険料補助金の 80%を占めている。国の予算圧力が高まる中、作物保険プログラムのコストは厳しい目にさらされている。 GAO は作物保険プログラムのコストを精査するように要請を受けた。本報告書は、(1)2003 年から 2012 年までの連邦のプログラムコスト、農業者の収入や資産の推移を把握し、(2)政府における潜在的な節約と、連邦補助金の削減による農業者に対する影響について検証している。	2003 年から最新データである 2012 年までの作物保険プログラムのデータ、農業者の所得、資産データの収集分析を行い、農業産業や研究者による経済論文並びに文献の評価を実施した。さらに、USDA 職員に対するヒアリング調査も行っている。	連邦の作物保険プログラムのコストと農業部門の所得と資産は 2003 年から 2012 年に顕著に伸びている。作物保険のコストは 2003 年から 2007 年が年平均 34 億ドルであったが、2008 年から 2012 年には 84 億ドルに増加した。これを所管する USDA リスク管理局(RMA)によると、2003 年から 2012 年までのプログラムコストの総額が 587 億ドルに対し、その 72%の 421 億ドルが作物保険の補助金となっている。政府が支払う保険料の割合は議会によって決定され、変更も議会が関与する。ほとんどの場合、この割合は 38%から 80%の範囲にあり、これは政策の種類や作物の地理的分布などに依存する。保険料補助金のコストが増加するに従い、農業部門の所得や資産の指標も拡大傾向にある。農業世帯の所得の中央値はアメリカの世帯所得の中央値を超えており、平均値では 2012 年基準でアメリカの世帯を 7205 ドル、13.8%上回っている。 所得政策の補助金の減額は、個々の農業者に対するコストが抑制できれば、年間何億ドルもの予算を節約する可能性がある。連邦政府は 2012 年で 5%補助金を引き下げると、4 億ドル節約でき、20%引き下げると、40 億ドル節約できたであろう。そのためには農業者が保険料を増やす必要があるが、1 エーカー当たりの平均コストで見ると、通常 2%程度、しばしば 1 %程度でしかない。こうした影響は栽培作物によっても異なるが、農業部門全体としてはその影響は最小限にとどまるだろう。2000 年に議会が保険料を引き上げた際、直ちに保険料に反映されたが、RMA による保険料の引上げは農業者への影響を考慮して複数年で段階的に実施された。農業関係者による文献では保険料の引上げは加入者の低下などを引き起こすと述べているが、収集	作物保険プログラムのコストを削減するため、議会はもし適切なら補助金の段階的削減も含め、収入保障に対する連邦保険料補助金を引き下げることを考慮すべきである。さらに、USDA に対して、この削減による作物保険の加入者への影響を監視し、報告するように指示することを考えるべきである。なお、この報告書に関して、USDA はコメントをしていない。	経営安定対策

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
					した経済論文では保険料引き上げの影響は小さいと指摘している。その理由として、所得政策は農業者にとって魅力があること、他の農場政策が縮小する中、作物保険の重要性が高まっていることを挙げている。		
11	2015	Federal Food Safety Oversight: Additional Actions Needed to Improve Planning and Collaboration (GAO-15-180) 連邦政府による食品安全の監視：計画と協力を改善するために必要な追加の行動	10 年以上前から GAO は細分化している食品安全性のシステムについて報告してきた。2007 年に GAO は食品安全に関する連邦監督権を、経済や公衆衛生・安全に対する危険性のため、ハイリスクリストに追加した。 本報告書は(1)保健福祉省(HHS)と USDA の食品安全に関する戦略業績計画の中で省庁横断の努力に対する政府業績成果現代化法（Government Performance and Results Modernization Act: GPRAMA）の要件に関する実施状況、(2)食品医薬品局(FDA)と食品安全検査局(FSIS)が連邦食品安全プログラムで協力するため主に導入した仕組みについて検査を実施している。	関連法規と関係文書の評価、食品安全性に関する専門家からの意見の分析、行政管理予算局(OMB)、FDA、FSIS 各職員に対するヒアリングを実施した。	HHS と USDA は GPRAMA 要件を実施する措置を取っているが、さらなる取組が可能である。GPRAMA は政府機関に戦略業績計画の目標達成のため他機関とどのように協力するかを明確にするように求めている。HHS と USDA の記載内容は多様な上、抗生物質に対する耐性を検査する連邦の監視システムに言及しないなど、幾つかの連携業務が含まれていない。 個々の戦略業績計画の中で省庁横断の努力を明記することは連邦政府が取り組む食品安全性に向けた第一歩である。しかし、それは統合された全体像を提供するわけではない。2011 年に GAO は OMB に食品安全に関する政府全体の業績計画を策定するように勧告したが、OMB はこの勧告を実施しなかった。計画がなければ、目標達成のための優先順位の決定やリソースの配分、必要に応じて省庁横断努力の再構築を関係機関が実施することを妨げる。このため、GAO は依然政府全体の計画が必要であると考えている。 HHS の FDA と USDA の FSIS は特定の課題について横断的な仕組みを導入したが、広範で集中型の連携にはなっていない。FDA と FSIS は食中毒の予測を改善するため疾病管理予防センターと協力している。しかし、これを通じて、FDA や FSIS の他のプログラムと関係することはなく、連邦全体の目標にいかに貢献するかを決定しているわけでもない。GAO がヒアリングした専門家は食品安全を効率的に達成するには集中型の仕組みが重要であることに同意した。食品安全のワーキンググループ(FSWG)は広範な食品安全の協力体制として集中型の仕組みであり、多くの成果を達成した。	GAO の主な勧告は以下のとおりである。 HHS と USDA は食品安全における省庁横断の努力のため GPRAMA 要件を実施する体制を構築すべきであると勧告した。また、議会は(1)OMB に政府横断の食品安全業績計画を策定するように指示を出すこと、(2)食品安全に係る政府機関に対するリーダーシップを確保するため FSWG を正式なものとすることを検討すべきである。 GAO は OMB、HHS、USDA に原稿を	食の安全・安心

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
					しかし、FSWG はもはや機能していない。専門家は FSWG のような集中型の仕組みが継続的にリーダーシップを提供していくと提案していた。	送り、コメントを受け取った。さらに、HHS と USDA は勧告に同意した。	
12	2015	Farm Program Modernization: Farm Service Agency Needs to Demonstrate the Capacity to Manage IT Initiatives (GAO-15-506) 農場プログラムの近代化：農業サービス局は IT 政策を管理する能力を具体的に示す必要がある	2004 年以降農業サービス局(FSA)は IT システムを最新にするため MIDAS として知られるプログラムに 4.23 億ドルを投じてきた。FSA は古いハードとソフトをこのシステムに変更し、農場プログラムを管理するためプラットフォームの一本化を進めてきた。しかし、このシステムの管理に深刻な課題が発生し、2014 年 7 月に 2 番目のソフト完成後、農務次官が MIDAS の中止を決定した。 GAO は MIDAS の評価を議会から要請された。本報告書は (1)MIDAS の開発中止を決定した理由を記載し、(2)MIDAS の機能を当初の計画と比較し、(3)MIDAS と後継プログラムのための主要なプログラム管理原則について	政策と指針を分析し、プログラム管理計画と関連成果物、契約者報告書、プログラムの主要な成果物、これから得た教訓などを評価した。MIDAS を実際に運用し、FSA 職員や契約者へのヒアリングを実施した。	農業システム提供の近代化と革新（MIDAS）プログラムの中止を決定した主な要因は性能が低く、将来の不確実性が大きかったことである。FSA は大幅なコスト増とスケジュールの遅れを経験し、主要テストを省略、2013 年 4 月にはスピードが遅く不正確なソフトを整備している。加えて、予想が 3.3 億ドルから 6.59 億ドルに増加し、スケジュールも 2014 年初頭から 2016 年末に遅れる中、FSA は新たなプログラムの基準を構築する努力を行っていた。FSA は 3 つの異なる基準を検討していたが、中止が決定する前に USDA が新たな基準を承認することはなかった。2015 年 3 月時点で MIDAS は基準となるコストで想定を 9300 万ドルオーバーしていた。 FSA は当初予定した MIDAS の機能の 20%を提供した。FSA は、USDA の予算と地理的空間、データシステムを統合し、農場プログラムを管理するためのデータ、ツール、アプリケーションを管理する唯一のプラットフォームとして MIDAS を構想していた。しかし、FSA が提供したのは農場プログラムのデータを管理するプラットフォームで、USDA の地理システムを統合したものであった。 FSA は MIDAS に対して主要なプログラム管理原則を持っておらず、後継プログラムを効果的に管理する能力も不足していた。IT 整備や投資管理に関連し、FSA の政策に求められる 18 の実施事項のうち、FSA は 2 つを実施し、部分的には 7 つを実施したが、残りの 9 つについては実施していなかった。例えば、USDA と	GAO は FSA に最善の計画の作成と実施に関して 5 つの勧告を実施した。FSA から回答があったが、勧告に対して同意、不同意は明確にしておらず、最善の手段を計画し、実施していたと言及している。	競争力等強化 経営安定対策

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
			その妥当性を評価している。		FSA は必要事項を整理しておらず、整備前の主要テストも実施せず、プログラムが 2 年間迷走する中効果的な指示を行っていない。FSA はこうした管理能力の改善プランをいまだ確立していない。		
13	2017	Food Safety: FDA's Efforts to Evaluate and Respond to Business Concerns Regarding the Produce Rule (GAO-17-98R) 食品安全性：生産ルールに関する企業の懸念を評価、対応する FDA の取組	アメリカは世界でも最も安全な食品供給を行っているが、食中毒は公衆衛生上の課題である。この問題は生産とも関係している。食品医薬品局(FDA)は生産関連の安全性を所管し、その対象はアメリカの食品供給の80%以上を占めている。食品安全強化法(FSMA)は、事業者が防止方法を実施し、FDA がこれを監督する仕組みを提供する新たなルールを FDA が作成することを義務付けている。これに従い、FDA は生産ルールと呼ばれる 7 つの基本ルールを策定した。 生産ルールに基づく新たな安全基準に対して、その科学的根拠や基準を満たすためのコストを含め、事業者から懸念が表明された。2014 年農業法は、事業者の懸念を評価し、対応するプロセス	最終的な生産ルールと関連情報を評価し、FDA 職員とルール作成を支援した 2 つの団体に対するヒアリング調査を実施した。また、6 つの事業者団体の代表と 1 つの大規模小売業者に対してもヒアリング調査を行った。	FDA は、FSMA に基づく各種ルールに対する事業者等の懸念に対処するため、技術支援ネットワーク（TAN)と呼ばれるクリアリングハウスを開設した。2015 年 11 月に公布された生産ルールは、国内・輸入農産物の確保、包装、収穫、農場栽培に関し、強制力のある初めての連邦基準を確立した。事業者や消費者などの関係者は TAN や電話、手紙などを通じて質問ができ、2015 年 9 月から 2016 年 9 月までに FDA は TAN を通じて 2626 件の質問を受け取った。FDA によると、FSMA の政策やガイダンス、訓練を周知させるため、FDA は TAN の質問の追跡調査を実施し、生産ルールなどが十分に実施された後でも事業者や関係者の懸念などに対応する TAN を継続すると述べている。 本検査に対して FDA は TAN の有効性を評価するため関係者に対する調査を構築していると述べた。2017 年財政年度から TAN の質問に対処した際、調査票を送付する。FDA は生産ルールの成功を測定するマトリクスを開発している。このマトリクスは、質問に対処した際 TAN がいかに有効であるかの検査を含んでいる。事業者の代表は GAO に TAN からの回答の待ち時間が長く、場合によっては回答を受け取ることができないと述べた。FDA は待ち時間に関する検討を始めており、これを減らす努力をしていると GAO に回答した。また、幾つかのケースでは、生産ルールなどのガイダンスが作成段階にあり、最終的なガイダンスと矛盾するような情報を提供したくないため、回答に時間がかかる場合があると述べている。	保健福祉省は草稿段階でコメントを提供しており、本報告書はこれを適宜組み込んでいる。	食の安全・安心

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
			を体系的に導入する計画を最終的な生産ルールが含むように FDA に義務付けている。同法は、また最終的な生産ルールが公布された翌年度とその翌年度にこうしたプロセスを GAO が報告するようにしている。その最初の検査報告である本報告書は、(1)FDA が生産ルールに対する事業者の懸念をいかに評価し、対応しているか、(2)FDA がこれらの対応の有効性をいかに評価していく計画となっているかについて検査している。				
14	2017	Seafood Safety: Status of Issues Related to Catfish Inspection (GAO-17-289T) 食品安全性：なまず検査に関する課題の現状	アメリカへの輸入水産物の量は増加している。2009 年には水産物の 80%が輸入であったが、2015 年までに 90%以上に上昇している。なまずは輸入水産物の 4%を占めている。2007 年以降、水産物に対する連邦政府の監督権は GAO のハイリスクリストに掲載されてきた。これは一貫性のない監督、有効性に欠ける調整、リソースの	2012 年 5 月に FSIS の提案したプログラムを評価したレポートとその関連文書の分析、FDA と FSIS の職員に対するヒアリング調査を実施した。さらに、GAO では FSIS プログラムの取	なまず検査の監督権の移行を評価した際（GAO-12-411）、2012 年 5 月に GAO は食品安全検査局(FSIS)の当時提案したなまず検査が更に監督権を分割し、コスト面で重複があることを示した。FSIS はなまずの責任を負うが、他の水産物は FDA が担い、商務省の海洋漁業局は水産物加工施設の検査を実施している。仮に FSIS がなまず検査を実施するなら、リソースの非効率利用や重複の可能性など、懸念される 4 つの分野を GAO は特定した。また、FSIS はサルモネラ菌をなまずの主要な健康被害としたが、サルモネラ菌のリスク評価で、FSIS が引用した研究ではサルモネラ菌による危険は実質的にゼロと報告している。GAO では、FSIS のなまず検査プログラムはなまずの安全性を高めることはな	－	食の安全・安心

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
			非効率な利用などを生み出す監督権の細分化が影響している。 2008 年食料保全エネルギー法（2008 年農業法）案は水産物の安全性の責任を、なまずの検査を食品安全検査局(FSIS)に、水産物全般を食品医薬品局(FDA)に与えている。法案は FSIS になまずの検査規定の発行を指示し、FSIS は食品安全性に対する危険事項にサルモネラ菌を特定するなど、なまずに関するリスクを決定するため、リスク評価を準備した。 GAO は(1)なまずの検査の責任が FDA から FSIS に移行したこと、(2)FSIS によるなまず検査の現状、(3)GAO が取り組んでいる水産物の安全性に関する情報に焦点を当てている。	組状況に関する一般に取得可能な情報を利用した業務を更新している。	く、年間約 1400 万ドルの税金を検査の重複で無駄にすると結論付けた。 2014 年農業法は FSIS になまずの検査で重複がないように FDA と調整するように要求している。2015 年 12 月に FSIS は 1400 万ドルから 260 万ドルに減額したなまず検査の最終的な規定を公表した。2016 年 3 月に FSIS は国産なまずの検査を実施し、4 月に輸入なまずの検査を実施した。		
15	2017	Food Safety: A National Strategy Is Needed to Address Fragmentation	アメリカの食料供給は概して安全と考えられているが、食中毒は費用の掛かる、しかし防止すべき公衆衛生上の問題である。食品の安全性と品質	GAO は専門家会議を開催し、文書の分析、職員へのインタビュ	2014 年以降、HHS の食品医薬品局（FDA)、USDA の食品安全検査局（FSIS)、食品安全性を監督する政府機関は監督権限の細分化に取り組むため幾つかの対応を講じてきた。HHS は戦略計画で監督権限の統合について記載しているが、USDA は 2014 年 12 月に戦略・業績計画で明記すべきとした GAO の勧告を十分に実施	GAO は関係者と協議する中で EOP 内の適切な主体が食品安全の監督権限を導き、現在進んで	食の安全・安心

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
		in Federal Oversight (GAO-17-74) 食品安全性：連邦政府の監督権限の細分化に取り組むための国家戦略が必要である	は 16 の政府機関が関係している。40 年以上 GAO は細分化している連邦政府の食品安全性の監督権限について報告してきた。経済や公衆衛生、安全性に対する潜在的なリスクのため、食品安全性は 2007 年以降 GAO のハイリスクリストに掲載されてきた。 GAO は食品安全性の監督権限の細分化への取組とその代替策について検査するように要請された。本報告書は(1)保健福祉省(HHS)、USDA、行政管理予算局(OMB)が細分化に取り組むため 2014 年以降実施してきた活動と政府の横断的な計画を勧告した GAO の過去 2 つの勧告に対する彼らの評価について記述する。また、(2)連邦政府の食品安全性の細分化した監督権限を改善するために必要だと、食品安全性や他の専門家が提案した活動を評価する。	ーを実施した。	していない。OMB も 2011 年 3 月に食品安全性の権限について機関横断の計画を求めた GAO の勧告に取り組んでいない。 2016 年 6 月に GAO が主催した 2 日間の会合で、19 人の専門家が監督権限の細分化に取り組む国の計画を策定し、これを改善する必要性について同意した。これは GAO の検査結果とも整合している。さらに、彼らは戦略計画の中で目的、リーダーシップ、リソース、監視方法、行動計画が重要な要素であり、これを含めることを求めている。 これらの要素は、過去に GAO が国家戦略に位置付けることを求めてきたものである。食品安全性に関するハイレベルの戦略計画を策定する過去の努力は大統領行政府（EOP)のリーダーシップに依存してきた。関係機関と協議しながら食品安全性の監督権限を方向付ける国家戦略を策定することで、EOP は組織やリソースを決定する枠組みを提示できる。これによって GAO が勧告した政府横断計画も検討され、GAO のハイリスクリストから食品安全性の項目が除外されることになるだろう。	いる細分化に取り組むため、国家戦略を構築することを勧告した。HHS、OMB などは勧告に対してコメントを出しておらず、USDA は国家戦略の必要性に同意していない。	
16	2017	Foot-And-Mouth Disease:	口蹄疫は痛みを伴う病気を引き起こすウィルス	7 か国に口蹄疫の評価に	USDA の動植物検疫局(APHIS)は 5 つのプロセスを経て、アメリカに牛肉を輸出したい国の衛生システムを	3 つの勧告を行い、その 1 つ	

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
		USDA's Evaluations of Foreign Animal Health Systems Could Benefit from Better Guidance and Greater Transparency (GAO-17-373) 口蹄疫：USDAによる海外の動物衛生システムの評価はよりよいガイダンスと透明性から利益を得ることができる	で、家畜の食事を困難にし、肉や牛乳の生産を著しく低下させる。1929年以降、アメリカで口蹄疫は記録されていない。連邦の規制では口蹄疫の発生国から牛肉の輸入を制限している。理由は、調理が行われていない肉には口蹄疫が含まれている可能性があり、これを制御して、排除するには非常にコストが掛かるからである。USDAによると、口蹄疫の発生はアメリカ産業に大きな被害をもたらし、その額は2014年の小売価格で950億ドルと想定されている。 GAOでは(1) アメリカに牛肉を輸出したい国の動物衛生システムを評価するUSDAのプロセス、(2)このプロセスをいかに改善しうるかの2点を評価した。	対する要求を裏付ける文書の分析、連邦規制、ガイダンス、主要な貿易契約書の評価、USDAと関係企業に対するヒアリングを行った。	評価している。5つのプロセスとは、1)外国がAPHISの評価を求め、2)獣医による管理プログラムや、予防接種、個体の識別法と移動管理などの5つの観点を含んだ動物衛生システムに関する情報の収集、3)情報確認のための現地調査、4)APHISによるリスク分析、5)要請国のリスク水準の決定である。 APHISは、国民も含めた利害関係者に対する透明性を改善することで動物衛生システムの評価を強化することができる。APHISのガイダンスは、長いプロセスを効率的に完成することを保証するため、タイムスケジュールの順守を職員に指示している。しかし、ガイダンスは評価が十分に透明になる方法については明確にしていない。これ以外にも、情報の分析や、特定された問題点や懸念、その解決方法などを文書化することを職員に指示していないなどの不備がある。 ガイダンスが職員に十分な文書化を指示していないため、(1)APHISがいかに情報を確認し、信頼性を評価するか、(2)特定された問題点がどのようにしてAPHISの要望に則して対処されるのか、(3)どのような方法や、情報源、想定、不確実性がリスク分析に影響を与えるのかといったことは不明確となっている。GAOが評価している間に、APHISはガイダンスの課題を認識し、これに取り組む組織を整備した。これらの成果が実を結ぶことで、APHISでは適切なリスク評価が実現できるかもしれない。	は、USDAの職員が外国の動物衛生システムの分析と情報の確認のために行った現地調査の結果をいかに文書化するかについてガイダンスに明確にすべきであるというものであった。 USDAはGAOの勧告に同意した。	食の安全・安心
17	2017	Crop Insurance: Opportunities Exist to Improve Program Delivery and	連邦作物保険プログラムを運営するため、USDAのリスク管理局(RMA)は、民間保険会社と販売とサービス提供に	RMAが保有する保険会社の費用に対する支払データの分析を行	保険会社の経費をカバーするための支払の上限は2011年から2015年まで年平均14億ドルで安定してきた。しかし、作物、州、カウンティによって支払額の変動は大きく、GAOの分析ではRMAが使用している	議会は2014年農業法の規定を無効にすることを検討すべきである。保険会社	経営安定対策

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
		Reduce Costs (GAO-17-501) 作物保険：プログラムの実施を改善し、コストを削減する機会が存在する	ついて提携している。2010 年に USDA は、経費や目標収益率に対する政府の年間支払額の上限を設定するため保険会社と協定書に関する交渉を行った。 GAO は(1)上限を理由とした企業への費用支払の変更、(2)目標収益率が市場に与える影響、(3)連邦政府がプログラムの運営費を削減する条件について検討するように求められた。	い、保険会社が想定している年間収益率に関する USDA の研究成果を最新年度まで更新した。さらに、RMA 職員に対するヒアリングを実施した。	支払額の計算方法に原因がある。RMA は計算方法を再考することで支払の安定性を確保できる。 作物保険プログラムの目標収益率は市場動向を反映していない。2009 年の USDA の研究成果では、1989 年から 2008 年の経済状況を踏まえると、この数字は 12.8%が妥当であるとしている。RMA はこの資料に基づき 2010 年の交渉で 14.5%とした。しかし、GAO が 2009 年から 2015 年のデータを使用して推計し直した結果では平均 9.6%であった。 GAO はプログラムの運営コストを引き下げる 2 つの条件を特定している。1 つ目は保険会社に支払う目標収益率を引き下げることである。14.5%からここで提示した 9.6%に引き下げると、保険会社の利益は 3.64 億ドル減少する。2 つ目は、保険会社が保持している保険料の一部を削減できることである。77%分を保険会社、残りを USDA が持っているが、2000 年以降この割合にほとんど変化がない。これは農業者の損失請求を注意深く調整するためのインセンティブとして正当化されている。この割合を 5%ポイント削減すると、最大 1 億ドル削減できる。	との協定書の改定により、保険会社の引受業務に対する利益を減らすことができず、市場動向を踏まえて目標収益率を調整することを RMA に指示できない。保険会社が保持し、調整している保険料の一部を評価するように指示することもできない。 GAO は RMA に保険会社の費用の算定方法を見直すように勧告した。	食の安全・安心
18	2017	Imported Seafood Safety: FDA and USDA Could Strengthen Efforts to Prevent Unsafe Drug Residues (GAO-17-443)	アメリカで消費される水産物のほとんどは輸入であり、その半分は養殖である。養殖の水産物は閉じた海域で、感染症にかかりやすいため、養殖業者は抗生物質のような薬物を使用するかもしれない。多くの水産物の安全性に責任を持つ食品医薬品局（FDA)は、不正	両機関から取得した情報を評価し、職員や主な関係者に対するヒアリングを実施した。	FDA の場合、水産物の安全性は一般に外国の加工会社とアメリカの輸入会社を対象としている。FDA は病原体汚染のような問題が発生する基準や対応策を特定するため、加工、輸入会社が、食品の加工・製造工程における安全性を高めるための衛生管理手法である HACCP 規制に従うことを求めている。FDA は(1)HACCP 順守を保証するため加工、輸入会社の検査と、(2)危険薬物の残留物を含む水産物の汚染検査を実施している。FDA はアメリカに輸出される水産物の残留物検査を外国が実施するように協定を結ぶことでこうした措置を強化することができる。FDA は省の計画	GAO は、FDA がアメリカに輸出する水産物の検査を輸出国と協議するように求めること、FSIS が外国の養殖場を検査のために視察すること、FDA と FSIS が調整して検査	食の安全・安心

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
		輸入水産物の安全性：FDA と USDA は危険薬物の残留物を防ぐ努力を強化できる	薬物の使用や承認薬物の乱用がガンやアレルギー症状を引き起こす危険な残留物として水産物に残る可能性を指摘している。2016 年 4 月当初から食品安全検査局（FSIS)は輸入なまずの安全性に責任を持つことになった。 本報告書は(1)FDA が危険薬物の残留物から輸入水産物をいかに守り、その努力を強化しうるか、(2)FSIS が危険薬物の残留物から輸入なまずをいかに守り、その努力を強化しうるか、(3)FDA と FSIS が監督活動で調整している領域について検査している。		の中で水産物の安全性に関して能力を増強するように外国と調整するとしている。FDA の職員は、何箇国には協定を要求する価値があるかもしれないが、できる国とできない国を注意深く判断しなければならないと述べた。 輸入なまずの検査導入に際して FSIS は 2016 年 3 月 1 日から 2017 年 9 月 1 日までの移行期間を設けた。その後、アメリカになまずを輸出したい国は彼らの検査がアメリカと同等であることを示す文書を提出して、その同意を得ることになる。これによって FSIS は食品安全性を強化できるだろう。2014 年農業法は FSIS に国内外でのなまずの養殖の条件を検討するように指示しているが、FSIS が養殖場を訪ねることなく法律に従った輸入養殖なまずの検査の条件をいかに導入できるのかは明確でない。この状況で FSIS は海外の検査を実施するだろう。 FDA と FSIS は 2014 年の覚書に従い、なまずの監督権限を FDA から FSIS に移行した。しかし、彼らは危険薬物の残留物に関する検査方法や水産物が危険かどうかを判断する残留物の基準、とりわけ不正薬物に対する基準について調整していなかった。これがないため、危険薬物の残留物から政府機関が消費者を保護する保証がない。	方法を開発し、残留物の基準を統一することなど、5 つの勧告を行った。FDA は 2 つについて同意、部分的に同意し、FSIS も 2 つを部分的に同意したが、3 つ目の勧告については既に実施していると述べた。	
19	2018	Federal Regulations: Key Considerations for Agency Design and Enforcement Decisions	法的権限の範囲で、政府機関は意図した政策の成果を達成するため様々な方法で規制を設計している。政府機関はまた規制の順守をどのように促進するかを決定し、規制を受ける団体に規制の要	検査対象機関は USDA、商務省、保健福祉省(HHS)、労働省、交通省、環境保護庁(EPA)の 6 省庁である。規	政府機関は複数の規制の設計方法を持っている。これを選択する決定プロセスは、法的な要件や執行要件、規制の目的、法的な裁量などから成る。職員は成果を達成するための「業績」設計を好むが、業績を達成する方法には柔軟性を認めている。政府機関職員は、規制の設計となりうるものを内部で議論したと述べたが、幾つかの政府機関のプロセスでは、選択対象の文書化が行われ、リスクや実行性なども検討されている。	勧告は行っていない。USDA、HHS、労働省、EPA が提供したコメントは適宜組み込まれている。	食の安全・安心

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
		(GAO-18-22) 連邦規制：政府機関による制度設計と執行決定に関する主な考慮事項	件を確実に知らせるようにしている。 GAO は、政府機関がどのように規制を設計し、実施するかを検査するよう要請された。本報告書は検査対象機関が(1)利用可能な選択肢の中で規制を決定した理由、(2)法令順守や執行方法の中から選択した理由、(3)決定に対する評価、(4)政策決定者が主に考慮した点について報告している。	制プロセスの評価と職員からのヒアリングを実施した。	政府対象機関では法令を順守するため、複数のツールやアプローチを使用している。また、検査対象団体が規制の要件を理解することを手助けしている。GAO は、政府機関が規制の設計と執行に関する決定を強化するために考慮していることを特定した。 これらは現在の命令、学術研究、対象機関の経験に基づいており、意思決定者が規制を設計し、コンプライアンスを引き出す最善の方法を決定する際のリソースとしての役割を果たす。		
20	2018	Food Safety: FDA Continues to Evaluate and Respond to Business Concerns about the Produce Rule (GAO-18-85) 食品安全性：FDA は生産ルールに関する企業の懸念を評価し、対応を継続する	アメリカは世界でも最も安全な食品供給を行っているが、食中毒は公衆衛生上の課題である。そして、この問題は生産とも関係している。2017 年の輸入パパイヤに関連したサルモネラ菌の流行は 23 州で 200 人以上の患者を生み、1 人が死亡した。FDA の生産ルールは、食品安全強化法によって義務付けられたルールの 1 つであり、初めて食品安全に関する強制力のある生産上の基準を確立した。2014 年の農	技術支援ネットワーク(TAN)の質問状の分析、FDA 職員や関係者に対するヒアリングを行った。	2016 年 11 月の GAO が FDA に関して作成した報告書以降、政府はルールに関する疑問や懸念に応え、評価するため、TAN の使用を継続してきた。2016 年 9 月 3 日時点のデータを含む 2016 年の報告書以降、TAN では 2,665 件の質問状が提出され、このうち 230 件が生産ルールに関するもので、154 件は企業から提出されていることが分かっている。 生産ルールに関する TAN の質問状のほとんどは水質検査の方法など農業用水基準に関するものであった。TAN に加え、FDA は企業のトレーニングや農場訪問に対する支出を含む別の措置も取ってきた。 FDA は TAN の質問状を提出するために使用されているホームページの調査結果を集め始めている。TAN の回答の質やタイムラインを評価するため、手法を開発している。FDA 職員の報告では、企業の懸念に対応、評価する対応全体を評価することを目的とした手法の開発も継続している。生産企業の代表者たちは FDA は	－	食の安全・安心

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
			業法は、生産ルールに関する「懸念を報告、評価するプロセスを組み込んだ計画」と、最終ルールを公表したのち1年とその後に1度、GAOがFDAの取組を報告することを、生産ルールに組み込むことを義務付けている。2016年12月にGAOは最初の報告書を公表した。 このフォローアップ報告書で、GAOは(1)2016年の生産ルールに関する懸念に応え、評価したGAOの報告書以降、FDAが実施した措置、(2)その有効性を評価するために導入した方法、(3)生産ルールに関する懸念を評価する際、FDA職員が指摘した課題について検査している。		疑問や懸念をオープンに聞くが、企業はルールを順守するためにより多くの情報が必要であり、ルールの一部であるFDAの今後のガイダンスを待っているとGAOに話した。 FDA職員が直面している課題は2つある。1つ目はルールの影響を受ける企業を特定すること、2つ目は懸念にこたえるため地域特有の情報を提供することである。これらの課題に対処するには43州との提携合意書が重要な役割を果たすとFDA職員は話していた。		
21	2018	Food Safety and Nutrition: FDA Can Build on Existing Efforts to Measure Progress and Implement Key Activities	食品医薬品局(FDA)は食料供給の80%の安全性と優れた栄養摂取の促進を監督する責任がある。食品安全性の連邦政府による監督は2007年以降GAOのハイリスクリストに掲載されてい	2011年から2018年までのFDAの文書とデータの分析、FDA職員に対するヒアリングを行った。	2011年のFSMA制定から2017年9月までにFDAは法令や戦略目標に基づいて優先順位を決定し、様々な食品安全性と栄養摂取に関する活動を行ってきた。より具体的には、FDAは提案も含め33件の規制と、111件の草案を含むガイダンスの文書を公表してきた。また、検査の実施やリスク評価ツールの開発なども行ってきた。	FDAは(1)食品安全性と栄養摂取に関する8つの目標全てに目標と時間設定を含む業績評価を導入すること、(2)FVMプログラ	食の安全・安心

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
		(GAO-18-174) 食品安全性と栄養摂取：FDA は進捗状況を評価し、主要な活動を実行するため、既存の取組を強化できる	る。FDA によると、食品安全強化法(FSMA)は FDA が食中毒の対策から食品汚染の防止に対応を移すことで食品安全性を改善することを目的としている。GAO は FDA の食品安全性に関して、その活動やリソースを評価することを要請された。本報告書は(1)2011 年の FSMA 制定以降、FDA の食品安全性に係る主要な活動内容と、FDA がいかにその優先順位を決定しているか、(2)FDA が 2011 年から 2017 年の活動に対して充てようとしているリソース、(3)2011 年から 2017 年までの活動に対する目標と目標に対する評価、(4)FDA が計画している食品安全性の活動とタイムスケジュールについて検査を実施した。		2011 年から 2016 年までに年間 10 億円の資金を投じ、これには 4300 人のスタッフ給与も含まれている。このうち、98%は食品安全性分野に、2%が栄養摂取分野に充てられた。 2011 年度以降、FDA は食品安全性と栄養摂取に関する活動目標を設定したが、進捗を評価する方法を十分に導入していたわけではない。2016 年度から 2025 年度までの食品獣医学(FVM)プログラムは、１）予測可能な危険から消費者を守るための食品安全性の目標、２）健康で安全な食品選択を実施するため栄養摂取の目標をそれぞれ設定している。これらは 8 つの戦略目標に分けられるが、進捗に対する業績評価は 5 つの分野で設定され、3 つについては設定されていない。FDA 職員によれば、プログラムは食品安全性と栄養摂取に関する目標に対して追加の評価を導入しているところであるが、2018 年 1 月時点で達成できていない。8 つの分野で業績評価が導入できなければ、FDA は目標達成を十分に評価することができない。 FDA は食品安全性と栄養摂取に関する 2018 年までの活動を明確にしているが、このうち長期的な活動に対するスケジュールは明確ではない。FDA 職員によると、FVM プログラムの 10 か年の戦略計画に基づいて FDA が活動を計画しているが、その特定のタイムスケジュールは明確ではない。これは FDA が活動や、優先順位、重要目標を含む計画を導入していないからである。FDA 職員はこうした計画を導入する予定であると述べているが、2018 年 1 月時点で導入されていない。もし、このプログラムが実施計画を完成できなければ、FDA が目標達成のために必要な活動を評価することが難しくなる。	ムの戦略計画を実施するための行動、優先順位、重要目標を含む計画の完遂を含む、3 つの勧告を GAO は行った。FDA は GAO の勧告並びにその対処方法に同意した。	
22	2018	Food Safety: USDA Should	アメリカにおける食料供給は概して安全である	関連規制、文書、データ	食料供給の安全性を保証するため、USDA は、食肉(牛、豚)や家禽(鳥、七面鳥)について、食中毒の原因と	USDA が①どの製品で新たな	

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
		Take Further Action to Reduce Pathogens in Meat and Poultry Products (GAO-18-272) 食品安全性：農務省は食肉、家禽製品の病原体を減らすため、さらなる措置を講じるべきである	が、疾病管理予防センター(CDC)は食品のサルモネラ菌やカンピロバクター菌によって年間 200 人の疾病が発生していると推計している。2014 年に GAO は USDA が家禽製品の病原体を減らすことについて課題を抱えていることを示した。これには古くなったり存在しなくなったりした基準の問題や、農場での処理など、食肉や家禽の屠殺場や加工工場以外で病原体汚染に影響を与える要因に対する管理を制約するといった問題を含んでいた。 GAO は食肉や家禽製品の病原体を減らす USDA の方法について評価するように求められた。本報告書は、(1)USDA が食肉や家禽製品に対する基準を設定してきた領域、(2)2014 年に GAO が特定した課題に取り組むため USDA が取った追加措置について検査している。	の検査を行い、USDA の屠殺検査や食品安全性の知識に基づいて抽出した事業者、消費者、研究者など 17 団体に加え、USDA、CDC の職員に対するヒアリング調査を実施した。	なるサルモネラ菌やカンピロバクター菌の量を制限する基準を導入したが、これは一部の食肉が除外されるなど、広く利用可能なものではない。さらに、新たな基準を導入する製品の決定プロセスは、十分に文書化されておらず、内部統制の連邦基準を満たさないなど、不明確なものとなっている。こうした決定プロセスの文書化によって、USDA はこれらの決定がリスクに基づいたものであることを明確にした方がよい。 2014 年に GAO が示した課題に取り組むための措置を USDA は実施しているが、この課題は依然継続しており、USDA の病原体を削減する能力に影響を与えている。例えば、GAO が示した 1 つの課題は家禽製品の病原体のレベルが生産者の処理に影響を受ける可能性があるということであった。2014 年の GAO の勧告では、このため農場におけるこれらの病原体の防除に対する USDA の指針に対して、それぞれの処理の有効性に関する情報を加えるよう求めており、これは USDA のアドバイザリー委員会の勧告とも整合している。USDA は、2015 年と 2017 年に家禽と肉牛の病原体を防除するための農場での処理の有効性に関する情報を含むように指針を改定した。しかし、豚のサルモネラ菌に関する USDA の指針草案にはこれが含まれていない。 指針草案の完成時にこれを含むことで、USDA は、農場での処理の利点を産業界により良く伝え、そのような処理を奨励することができる。	基準を検討するかを決定するプロセスについて文書化すること、②豚のサルモネラ菌防除のための指針の中で農場での処理の有効性に関する情報を含んでいることなど、GAO は 3 つの勧告を行った。USDA は GAO の勧告に同意し、今後取るべき措置について記載している。	食の安全・安心

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
23	2018	Farm Programs: Information on Payments [Reissued with Revisions Jun. 05, 2018] (GAO-18-384R) 農場プログラム：支払に関する情報[2018年6月5日、改訂に伴う再発行]	USDA は毎年資格を満たす農業生産者に何十億ドルもの支払を行っている。2014 年農業法に基づき、農業経営に対して資格を有する構成員はプログラムを通じて年間最大 12 万 5000 ドルの支払を直接、間接的に受け取っている。法律上の農業従事者の資格を満たすため、2 つの分野において農業経営に対して重要な貢献をしなければならない。その分野として(1)資本、土地、設備（あるいは 3 つの組合せ）に係るものと、(2)農業管理と農業労働が挙げられている。GAO は 2013 年 9 月の報告書に関して幾つかの情報、特に農業経営に対する農場プログラムの支払と農業者が主張した受給資格を満たす貢献に関する情報について更新するように求められている。本報告書は部分的にこれを補足している。本報告書の目的は(1)事業主体別農業経営に対する支払額、(2)農場プログラムによる最大支払額	2015 年の申請者に関する FSA データの解析を行った。	2015 年が利用可能な最新データであるが、2015 年に USDA は農業に従事している有資格の事業体に対して 27 億ドルの支払を実施した。この要件を満たすため、事業体の構成員は(1)農業管理と(2)農業労働、(3)この 2 つの組合せにおける貢献が必要である。農業管理には財務やマーケティングの業務も含んでいる。農業労働に対する貢献は年間の労働時間である。2015 年の USDA のデータの分析で、GAO は次の点を明らかにした。 ・27 億ドルの支払は法人、ジェネラルパートナーシップ、合弁会社、有限責任会社など 95,417 の事業体に対して実施された。 ・USDA は 2015 年における受取上位の 50 事業体に対して平均 884,495 ドルを支払った。 ・ジェネラルパートナーシップにおいて構成員が主張した貢献とは、農業管理と農業労働の双方に対する貢献(74.6%)と農業管理(23.1%)が支配的であり、農業労働は 2.3%であった。	－	競争力等強化 経営安定対策 食の安全・安心

No.	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査の方法	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
			を受け取っている農業主体、(3)資格を満たす農業管理と農業労働について主張されている貢献に関する情報を提供することである。				

参考資料２　アメリカ農務省における監察レポートの概要

※　本表における No.は、報告書本文中の図表 5-27 における No.と対応している。

No	年度	タイトル	監察の背景・目的	監察対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
6	2015	RMA: Crop Insurance Compliance Case Management (05601-0004-31) RMA: 作物保険に係るコンプライアンス事例の管理	本報告書の目的は作物保険に係るコンプライアンス事例の管理を評価することである。具体的には(1)事例の設定、(2)事例の監視と調査、(3)監査結果の監視と調査、(4)事例の最終処理の 4 点について RMA の運用の妥当性と有効性を監査した。この評価には秘密保持のホットラインで行われた申し立ての妥当性の決定プロセスも含んでいる。	監査を実施するため、2011 年から 2014 年に公表されたコンプライアンス事例から非統計的手法で 65 件を抽出した。 農務省のリスク管理局(RMA)は、地域コンプライアンス事務所(RCO)が行うコンプライアンス事例の管理を監督するための公式の戦略を作成していないことを監察総監は明らかにした。具体的には RMA の全国事務所は、重要な業績指標を特定し、コンプライアンス活動を監視、監督する報告書を作成するために CARS(コンプライアンス活動とその結果を管理するシステム)の能力を十分に活用してこなかった。RMA はコンプライアンス事例や作物保険の指針の順守に係る紛争などを調査するためコンプライアンス事例の文書を登録している。RCO は手続きに従わないか、効果的な二次審査を実施していない。CARS が RMA の登録システムであるのに幾つかの RCO は依然紙ファイルを維持している。その結果、RMA は、連邦作物保険プログラムの完全性を保証するために、その性能を効果的に測定することができない。	RMA は、CARS を完全に活用するため正式な戦略を作成すべきである。さらにプログラムを監督するため定期的にコンプライアンス報告書を作成し、CARS を使用するためのマニュアルを更新、灌漑用水の受水に関する指針を作成すべきである。 RMA は、本報告書の勧告に同意し、全ての勧告に対する運営上の決定を監察総監は受け入れた。	経営安定対策

No	年度	タイトル	監察の背景・目的	監察対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
				加えて、RMA は灌漑用水の受水に関して指針を作成する必要がある。指針がなければ、受水による損失を特定できず、例えば RMA は 2014 年に 2,160 万ドルを支払っている。		
10	2018	Foreign Agricultural Service's Export Credit Guarantee Program (07601-0001-41) 海外農業局による輸出信用保証プログラム	本報告書の目的は、海外農業局(FAS)による輸出信用保証プログラムの管理と監督を評価することである。特に輸出信用保証プログラムが、関連する法律や規則、政策、手続きを順守して運用されているかを監査している。	USDA の輸出信用保証プログラムは、農産物輸出の資金調達を容易にするため、輸出業者に支払保証を提供するもので、FAS が運用している。このプログラムは、アメリカの農産物の輸出を増やし、貿易と金融へのアクセスを拡大し、発展途上国と新興市場が食料ニーズを満たすのを支援するように設計された。 FAS は輸出信用保証プログラムを正しく運用するため適切なコントロールを行ってきたが、2015 年度以降法令順守評価を実施していないことが分かった。FAS は 2015 年度にプログラムの規則を大きく変更した。この変更に伴って法令順守評価のプロセスや手引きを更新する必要が生じ、このため新たな評価を中止した。こうして評価が行われない状況が発生した。監察総監では、この評価はプログラムに対する FAS のコントロールにとって重要な要素であると考えている。その理由は、この評価がなければ、プログラムに参加する輸	監察総監は、FAS が新たな法令順守評価の手引書を完成すること、法令順守部門に手引書の完成を踏まえ評価を再開するよう要請することを勧告した。 FAS は監察総監の指摘と勧告に同意した。	競争力等強化

No	年度	タイトル	監察の背景・目的	監察対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
				出業者がプログラム要件に従い、プログラムが誤りや無駄、濫用から保護される保証がないからである。FAS は新たな評価手引きは作成中であるが、作成時期は分からないと回答した。		
11	2019	Food Safety and Inspection Service's Oversight of the new Poultry Inspection System (24601-0006-31) 食品安全検査局による新たな家禽検査システムの監督	本報告書の目的は、食品安全検査局(FSIS)が新たな家禽検査システム（NPIS）を実施するために使用している指針や手続きを監査し、FSIS が連邦の事務所レベルでその監督を改善しうるかを決定することである。	家禽食肉処理検査の近代化最終ルールの公布に伴い、2014 年 8 月 21 日に FSIS は家禽食肉規則を改正した。新たなルールは家禽処理施設が発生後の対応より汚染を防止する措置を取ることを義務付けている。また、若鳥と全ての七面鳥のための NPIS に移行する機会を提供する。 法律で導入されたように NPIS を実施するため、FSIS は指針や手続きに従っていることが分かった。しかし、法律が公布された時、FSIS はいつ NPIS が「広範囲にわたり十分に整備される」かを明確にしなかった。その結果、FSIS は新たなプログラムの有効性を適切に評価することができなかった。NPIS の影響を適切に評価できなかったため、(1)プログラムの有効性、あるいは(2)事業者が NPIS を受け入れる際の障害に関する情報を FSIS は関係者に提供できなかった。	FSIS は、（1）NPIS の評価を容易にするため、「広範囲にわたり十分に整備される」という用語を明確にし、（2）NPIS の有効性を評価、報告する時期を明確にする計画を策定することを監察総監は勧告した。	食の安全・安心

No	年度	タイトル	監察の背景・目的	監察対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
13	2019	Forest Service's Controls Over its 2018 Supplemental Disaster Appropriations (08702-0001-41) 2018 年の追加の災害予算に対する森林局による管理	森林局(FS)が、(1)2017 年のハリケーンや火災による被害を特定するために、追加の災害予算を適切に活用しているか、(2)適用される法規に従って、用地や施設を復旧、修理、修復しているかを判断することを本報告書は目的としている。 この監査時点で FS はプロジェクトの初期段階にあり、これに対応して地域は契約、補助金、協定を提供する段階にあった。このため、本報告書は、提供前と提供の妥当性を判断するため、契約、補助金、協定に対する FS の運営と監督を評価した。また、情報が不足しているため、提供後の評価は限定的である。	ハリケーン、火災、他の自然災害を受け、2018 年災害救済要件のための追加予算法は 2018 年 2 月 9 日に 843 億ドルの緊急補正予算を編成した。復旧作業や修理、継続中の評価、公共、民間の土地の回復作業を実施するため、FS は 843 億ドルのうち 1 億 1,980 万ドルを受け取る。FS はこの資金を 6 つの地域と国際熱帯森林研究所(International Institute of Tropical Forestry)に配分した。 監察総監は 2018 年度と 2019 年度の追加の災害予算に関して FS の管理状況を監査した。2017 年のハリケーンと火災による損害を特定するに際して、FS が不適切に予算を使用している事例は確認されていない。しかし、第 5 地域と第 8 地域では、24 時間以内に義務付けられた資金を受領者が消費するという OMB の要件に FS の指示を首尾一貫して適用していない。具体的には第 5 地域では OMB の要件が政府機関間協定(IA)に適用されない。一方、第 8 地域ではそうなったいない。FS は地域に対して要件が全ての協定に適用されるかを明確にしていないので、こうした問題が発生する。その結果、FS が指針を明確にするか、OMB から免除を得るかをしない限り、IA に基づく重要な災害	IA が OMB の 24 カ月の支出要件を遵守すべきかどうかを決定し、必要に応じて、法律顧問室に相談する。この要件の IA への適用可能性を全ての地域に対して明確にしなければならない。 FS は、本報告書の勧告に同意し、全ての勧告に対する運営上の決定を監察総監は受け入れた。	経営安定対策

No	年度	タイトル	監察の背景・目的	監察対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
				救援プロジェクトは、被災者が災害救援プロジェクトが完了したかどうかにかかわらず、24ヵ月後に未払の災害救援基金を返還することが求められるため、中断又は遅滞する可能性がある。		

参考資料３　アメリカ海洋漁業局（商務省海洋大気庁）における監察レポートの概要

※　本表における No.は、報告書本文中の図表 5-28 における No.と対応している。

No	年度	タイトル	監察の背景・目的	監察対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
3	2013	NOAA Needs to Continue Streamlining the Rulemaking Process and Improve Transparency and Consistency in Fisheries Management (OIG-13-011-I) アメリカ海洋大気庁はルール形成を合理化し、漁業管理の透明性と一貫性を向上させる必要がある	マグナソン・スティーブンス漁業保存・管理法（MSA）は海洋大気庁(NOAA) が漁場の法制定に係る基本的な法律と漁場をいかに管理していくかを指示する法律である。MSA の重要な目標は年間漁獲高制限等を通じて乱獲を阻止することにある。MSA によって設置された 8 地域の漁業管理協議会(FMCs)は、漁業管理計画を作成、運用するため、NOAA などと連携している。漁業管理計画は、科学データや行政・専門家の知識、住民の意見などを反映するプロセスを通じて、地域コミュニティへの悪影響を最小限にしながら漁場を保全し、回復することを意図している。 2011 年 8 月 17 日に Barney Frank と John F. Tierney 両議員が、商用漁業のための法律を制定するため FMC s が使用しているコントロールやプロセスについて OIG が評価するように要請してきた。要請は海洋漁業局が「商用漁業の発展」と「産業参加の拡大」といった中心的な使命を廃止したことに対する懸念があった。監察総監では複数段階での法律制定と追加レポートを作成する計画についての評価を実施している。この最初の段階において監察総監では漁場の法制定における NOAA と FMC s の役割と、MSA	FMC 投票者の財務情報の開示は透明性の確保に寄与しておらず、有効な評価を欠いている。監察総監では、投票権を持った現協議員に関する公表されている 72 件の文書を評価し、必要な情報が欠けている 20 以上の事例があることが分かった。 海洋漁業局は規制を合理化していく対策を十分に実施してこなかった。2003 年に海洋漁業局は、議会などから漁場管理に対する批判に応えて規制合理化プロジェクト(RSP)を導入した。海洋漁業局は RSP の 2005 年度予算として 250 万ドルを受け取ったが、依然十分に実施していない。 法律と管理データの維持管理には一貫性が必要である。記録管理とファイル構成は、海洋漁業局の地域事務所で統一されていないため、本部が監督することは困難である。	監察総監が行った主な勧告は以下の通りである。 〇対立が生じた場合の結果を NOAA がいかに処理するかを重視して、FMC の投票者における財務情報の開示に関する政策ガイダンスを供すること 〇利害の対立と、特定されている対立のフォローアップを行うプロセスを特定していく基準を更に明確にしていくこと	全般

No	年度	タイトル	監察の背景・目的	監察対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
			に基づいて規定されている法制定の透明性について評価を行った。			
5	2016	Delinquency Follow-Up Procedures and System Shortcomings Pose Risks for Fisheries Finance Program (OIG-16-046-A) フォローアップ手続の不履行と制度上の欠陥が、漁業金融プログラムにリスクをもたらす	海洋大気庁(NOAA)海洋漁業局(NMFS)は、1997 年以降国内の大型漁船の建造や再建、漁港設備、養殖設備の整備に漁業融資プログラムを通じて融資を行ってきた。このプログラムによる融資は、今後大型船の能力を増強する新造や改造に対して実施されなくなる。漁獲能力を引き上げる過剰資本に寄与する大型船に対する融資は禁止されるが、アラスカガニや北西オヒョウ、銀鱈の漁獲量に応じた漁獲シェアローンは提供していく。 監査の目的はプログラム融資の承認、監視、債権回収に対する管理を評価することである。特に(1)ローンの承認が立証可能か、漁業の現状が考慮されているかといったことも含め、ローンの申請、承認がプログラム規則に従っているか、(2)債務者の財務記録や他の融資の支払状況に対する定期的評価が連邦の政策に従って実施されているか、(3)債権回収管理が連邦政府の政策や商務省の手続きに従っているかについて監査している。	プログラムはほとんどの法律、規則に従っているが、改善点も存在する。NOAA は（1）申請時点で申請手数料を受け取ること、(2)申請の拒否、取り下げがあった際、コミットメント料を申請者へ迅速に返還すること、(3)申請書類を保存すること、これらは常に規則に従っているわけではない。 幾つかのケースでは遅延料金の適用が適切でなく、プログラムのローン管理システムが支払の遅延や支払額のミスを全て特定しているわけではなかった。職員が債務者に財務開示要件を説明していない場合があったり、ローン返済指示が常に実施されていたわけではなかった。 このプログラムでは商務省の延滞フォローアップ手続きに従っていない場合があり、異なる手続きを使用する際の承認書類を作成していなかった。職員は延滞債権計画を準備しておらず、延滞融資の毎月の報告を行っていなかった。	漁業政策の責任者に対し、以下の標準手続きの作成などについて勧告を行った。 (1)返済義務を負う申請者を特定し、コミットメント料の払戻しを行う責任を割り当て、払戻しの際の金額の正確さを確保すること (2)申請時に申請手数料を徴収すること (3)申請者の書類を保管するためのチェックリストあるいは他の方法を採用すること	経営安定対策
6	2018	Audit of NOAA Pacific Coastal Salmon Recovery Fund Grants to	西海岸のサケの個体数を回復させるため、議会は 2000 年度に太平洋沿岸サケ回復基金(PCSRF)を設立した。PCSRF は、カリフォルニア、オレゴン、ワシン	委員会は正当でも合理的でもない費用を 2 つの PCSRF 補助金で要求していることが分かった。委員会は補助期間や条件、管理要件	報告書は担当管理者に対して主に次に挙げる勧告を行った。	競争力等強化 経営安定対策

No	年度	タイトル	監察の背景・目的	監察対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
		the Northwest Indian Fisheries Commission (OIG-18-026-A) アメリカ海洋大気庁が行う北東部インディアン漁業委員会に対する太平洋沿岸サケ回復基金の拠出に係る監査	トン、アイダホ、ネバダ、アラスカの各州でサケの個体数と生息地を保護、保全、回復させる活動を海洋大気庁(NOAA)海洋漁業局が支援するために導入された競争的な補助プログラムである。2016 年 10 月時点で NOAA はコロンビア川や太平洋沿岸の連邦公認の部族や、州・部族の委員会に PCSRF の補助金 13 億ドルを支出し、拠出金と合わせ 16 億ドル以上を活用している。 NOAA は毎年度 PCSRF の補助を行っており、補助受給者は 5 年間事業を行う。北東部インディアン漁業委員会（以下、委員会という）はプロジェクトや管理費用に対して NOAA から PCSRF 補助金の約 9%を受け取っている。補助金の残りは 20 の部族に補助金として配分している。 本報告書の目的は、この委員会が(1)正当で合理的な費用を要求しているか、(2)補助期間や条件、管理要件、費用原則、監査要件に従っているか、(3)補助金の業績要件を充足しているかについて監査することにある。	などほとんどの条件を順守している。しかし、補助金が不動産の購入に充てられる際に提出される連邦の利益を保護することを保証する書面が商務省に提出されていない。 委員会は PCSRF の目的と優先順位とプログラムが合致するように部族代表者と緊密に連携していること、サケ回復事業の進捗を把握するため委員会の補助を受けた人たちと常に連絡していること、補助金受給者のサイトで業績を監視していることから、プログラムの業績要件を充足していると監察総監では判断した。 委員会の職員はサケ回復プロジェクトに関する情報が NOAA の PCSRA プロジェクトやデータベースに記録されることを保証するため補助金受給者との連携を密にし、NOAA に業績レポートを予定通り提出していた。	1.疑問のある費用 372,027 ドルについて報告させること 2.委員会が管理費用を監視する手続きを実施し、管理費用が補助金の 3%を超えないことを保証するように委員会に要求すること	

参考資料４　カナダ会計検査院 OAG における農林水産関連分野に対する検査報告の概要

※　本表における No.は、報告書本文中の図表 6-4 における No.と対応している。

No	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
1	2010	2010 Spring Report of the Auditor General of Canada Chapter 5 Scientific Research—Agriculture and Agri-Food Canada 会計検査院 2010 年春季報告書 第５章　科学研究―農務農産食料省（AAFC）	AAFC は、持続可能で、革新的、競争力がある農業を実現するため、研究や技術、政策、プログラムを提供する権限を担っている。同省の業務は生産や貿易のサポート、所得の安定、研究の推進などが含まれる。 研究部門は、カナダの生産者が新たな農業開発から利益を得ることを支援するため、革新的な研究を実施、奨励している。国内に 19 箇所のセンターを持ち、2,300 人の職員が働いている。このうち 700 名が研究スタッフ、1,000 名が技術スタッフとなっている。これは AAFC 職員の 3 分の 1 である。 2006 年に同省は「科学と革新のための戦略」を策定し、科学研究の実施と管理の重点化を強調した。他の研究機関との連携の拡大も目標に掲げている。連邦政府の科学戦	カナダの農業や農産品はカナダ経済の成功にとって重要である。これらは GDP の 8%を占め、カナダ人の 8 人に 1 人が従事している。しかし、農業部門は国際競争や先進技術を活用した管理コストの削減圧力、一部産品の価格の下落、健康・食品安全・環境といった消費者の志向など、幾つかの課題を抱えている。農業や農産物に関する研究は、新たな知識や新たな品種の開発等によって、カナダ農業の生産の改善や新たな生産品の開発、国際競争力の向上に寄与する。 ・AAFC は新たな戦略を達成するのに必要な要素の一部しか整備していない。「科学と革新のための戦略」の実行計画は承認されておらず、必要な職員や機器、設備、財源などが特定されていない。結果として、同省の研究者や他の農業組織で戦略の方向性は浸透していない。 ・同省の研究部門は他の研究機関の研究者個人との連携において成功事例がある。今回検査した 3 つの共同研究は、より複雑で、長期、複数の研究者と複数のプロジェクトを含んでいたが、同省の管理は十分ではなく、連携している研究者の信頼を大きく損なっている。 ・予算化する研究プロジェクトを選択するため、研究部門では最適な投資を確保するため評価を実施している。しかし、研究活動に対する監督は存在せず、成果の研究者に対するフィードバックもない。全体的な研究成果の分析も行われていない。 ・研究部門人員計画における多くの活動が実施されたが、長期の計画では計画の方向性に対して明確な目標が存在しない。研究部門は長期的な人員配置を考えて	主な勧告は以下のとおりである。 ・AAFC は連邦の研究の方向性と GF を考慮して戦略行動計画を更に詳細化したものを策定し、これを実施すべきである。同省は全体の費用を明確にし、将来の行動計画はプログラムの実施前に作成されるべきである。 ・研究プロジェクトの監督、監視を改善するため、AAFC は、研究成果全体に適用する、研究部門における優先順位について目標を定めるべきである。加えて、研究成果を評価するため、	競争力等強化

No	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
			略は 2007 年に始まり、同省の政策の骨格、GF（Growing Forward）も 2009 年に確立したことで、戦略目標としての革新は更に強調されることになる。これらの政策の方向性は研究部門とその関係者にとって重大な変化を意味した。 OAG は、AAFC が戦略の方向性と優先順位を達成するため、研究プロジェクトや人材、研究設備の管理方法など、研究活動をいかに管理しているかについて検査を実施した。	おらず、将来的にどう配置するかも決定していなかった。しかし、戦略行動計画の実施の一環として、検査終了までに複数年度の人員計画が改定された。	監視と報告プロセスを更に強化すべきである。 ・AAFC は省と研究部門の優先順位を調整する研究部門の人員計画を更新すべきである。人員計画には現在と将来について必要な条件を盛り込み、監視と報告プロセスを含み、研究部門の現状を示すため毎年度更新すべきである。	
2	2011	2011 Fall Report of the Auditor General of Canada Chapter 3 Payments to Producers—Agriculture and Agri-Food Canada 会計検査院 2011 年秋季	AAFC は、持続可能で、革新的で、競争力がある農業を実現するため、研究や技術、政策、プログラムを提供する権限を担っている。同省の業務は生産や貿易のサポート、所得の安定、研究の推進などが含まれる。連邦政府や州、地域機関が所得の安定について責任を分担している。2008 年以降、３者は Growing Forward（GF)枠組み合意	・生産者所得サポートプログラムの仕組みを改善するため、AAFC は業界との話合い、戦略の見直し、生産者の調査などを行った。州と地域機関と協力して、連邦政府は幾つかの課題を前進させた。しかし、制度の複雑さや資金の問題、目的の不明確さなど AgriStability には長期的に懸念される問題が残っている。 ・同省は、支払の正確性など 2007 年の検査で指摘されたプログラム管理の問題に取り組み、改善してきた。しかし、支払を加速するため、生産者への支払の遅れの原因を体系的にフォローアップしてきたわけではない。改善を行ってきたが、同省は AgriStability の時間目標を達成しておらず、生産者は	主な勧告は以下のとおりである。 ・リスク管理の政府と生産者の責任を明確にするため、所得支援プログラムの目的とトレードオフに関する生産者や関係者の理解を促進するため、AAFC は州や地域機関と	競争力等強化 経営安定対策

No	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
		報告書 第3章　生産者への支払―農務農産食料省(AAFC)	と呼ばれる合意書を通じて所得安定に寄与してきた。 同省のプログラムは所得が低下した際、生産者の所得を支える重要な役割を担ってきた。ここでの検査は、廃止されたカナダ農業所得安定化政策（CAIS）のような、所得の低下を防ぐ GF の２つのプログラムを取り上げる。生産者の積立金に同額を政府が拠出する事業プログラムである AgriInvest と、所得の大きな変動に対処するために設計された AgriStability である。これら２つに年間 10 億カナダドルが支出され、連邦が 60%、州が 40%を負担している。後者の支払の約 88%は州が配分している。 　本報告書では 2.84 億カナダドルのたばこ転作プログラムも検査している。プログラムがいかに導入され、運営、管理されているかを見ている。	損失から 2 年以上支払を待っている。しかも、こうした時間に関する情報を AAFC は収集していない。 ・3 者は業績レポートで GF の合意書を明示していないが、3 者全てが業績指標の枠組みに合意している。それでも十分な業績を上げると、国の業績は議会に報告され、公表される。 ・AAFC はたばこ転作プログラムを短期間に導入しなければならず、最初に徹底的なリスク分析を行っていない。プログラムを実施する契約書は、資金を受け取った人がプログラムの意図を損なう事業を実施しないように契約条件を提供しているわけではない。加えて、同省は契約上許されることと許されないことの解釈を何度も変更した。その結果生産者は混乱した。結果として、AAFC はプログラムの意図を損なう事業の、全てではなく幾つかをコントロールすることには成功した。	連携すべきである。 ・AgriStability と AgriInvest における計画された主な活動が期待どおり実施されることを保証するため、AAFC は正式の追跡、報告システムを導入し、実施すべきである。	
3	2012	2012 Fall Report of the	環境に対する経済的保証は、官民による自然資	・天然資源開発プロジェクトの環境コストは何千万カナダドル、場合によっては何十億カナダドルにな	水産海洋省に対する勧告は以	その他

No	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
		Commissioner of the Environment and Sustainable Development Chapter 2 Financial Assurances for Environmental Risks 環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる2012年秋季報告書 第2章　環境リスクに対する経済的保証	源開発プロジェクトに対する環境保護、浄化、再生のコストから納税者を保護することを連邦政府が支援する重要なメカニズムである。絶対責任の限界は、もし事件が発生した際、瑕疵の証明がなくとも、運営者が責任を負う額の限界、あるいは上限を定めるために使用される。このような絶対責任の上限はカナダや他の国々でも使用されている。 　天然資源開発の責任は原則州にある。しかし、自然資源開発、エネルギー開発、交通に対する政府の規制が幾つか存在している。 　会計検査院では、検査対象の政府機関が環境に対する経済的保証を獲得し、これを管理するため、適切なシステムを導入しているかを検査した。検査は鉱物、原子力、海洋の石油ガス、海運の4つの分野に対する政府規制を中心に扱っている。加えて、海洋の石油ガス生産に対する責任	る。環境リスクに対する経済的保証は、将来の環境に対する責任に資金を提供しているため、重要なセーフガードとなっている。そして、規制の枠組みとともに、環境への影響を低下させるため、事業に対する強力なインセンティブにもなっている。 ・検査対象の政府機関は環境に対する経済保証を得るための手続を導入している。利用可能な情報からOAGは彼らが受け取った保証が116億カナダドルになると推計した。 ・政府機関は、受け取った保証がプロジェクトの経済リスクをカバーするのに十分な額であることを検討するだけの情報を持っていない。水産海洋省は保証金が有効であるか、これらが魚の生息地の補償計画の推定コストを十分にカバーしているかを確認できなかった。 ・原子力施設と海洋の石油ガスの2つに関して、第三者の損害に対する責任の限界は時代遅れのもので、一般に他国に比べてその額は非常に低い。原子力施設に関しては35年間変更がなく、海洋の石油ガスの責任の限界についても20年以上見直されていない。海運についても交通省は責任の上限や補償体制が汚染のコストを十分にカバーしていないリスクを認識している。結果として、納税者が不足分や環境を回復するコストを負担しなければならない。	下のとおりである。なお、同省はこの勧告に対して同意している。 ・水産海洋省は環境に対する経済的保証のプログラムを変更する効果を検討すべきである。また、保証に関する首尾一貫した情報を提供するためプログラムの監督を強化すべきである。	（環境と持続可能な開発）

No	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
			問題とともに原子力施設や船舶からの石油漏れに対する責任の限界について検査した。これらは絶対責任の限界と瑕疵に対する無限責任の双方が混在している。			
4	2013	2013 Spring Report of the Auditor General of Canada Chapter 1 Status Report on Evaluating the Effectiveness of Programs 会計検査院 2013 年春季報告書 第 1 章　プログラムの有効性評価に関する現状報告	連邦政府は 1970 年代からプログラムを評価するように義務付けられてきた。2009 年に財務委員会は政府機関の評価機能を強化するため新たな「評価の政策」を公表した。また、同年 OAG は、6 省の評価事例の検査で特定された多くの懸念と財務委員会事務局が果たすリーダー的役割を取り上げたレポートを発表した。このレポートは主に３つの課題に取り組んでいる。すなわち、評価を行う際、進行中の業績情報の利用可能性、導入した評価要件を充足するための政府機関の能力、プログラムの改善と歳出管理を支援するための検査結果と勧告の利用についての３点である。 本章は 2009 年の報告書	・2009 年の勧告に対する対応は満足いくものである。検査を受けた 3 省はプログラムを評価する能力を維持するか、高めていた。プログラム業績を改善し、意思決定を支援するため、評価によって得られた検査結果や勧告を使用して体系的なプロセスを導入した。さらに、3 省は業績指標の戦略を作成し、業績情報の収集を行っている。しかし、対象データの収集とその品質確保について政府機関が実施すべき作業はまだ残っている。 ・政府における意思決定に対するプログラム評価の貢献が十分でないといった重要な課題が残っている。2011-12 年度に承認された 20 件の評価のうち 14 件で、政府機関は進行中の業績情報の利用が制限されたことで、プログラムの有効性に対する取組が妨げられたことを認識している。結果として、有効性に関する不完全な情報に基づいてプログラムや関連支出の意思決定が行われていた。 ・AAFC と人的資源技能開発省は、2007 年から 2011 年の 5 年間に、全ての継続中の補助金と拠出金について財政管理法が規定する評価を行っていない。さらに AAFC は 2013 年に始まる直接的なプログラム支出を評価するため、2009 年の「評価の政策」の関連する要件を充足しないリスクが存在している。 ・水産海洋省も検査対象となっているが、評価が比較的良好なため、概要では直接的な記載はない。	主な勧告は以下のとおりである。 ・AAFC と人的資源技能開発省は継続中の補助金、拠出金プログラムの 5 年ごとの評価を、財政管理法に基づいて実施すべきである。 ・検査を受けた政府機関（水産海洋省を含む）は全てのプログラムに対する業績指標の戦略を完成し、完全な業績データを収集し、進行中の業績情報の品質を保証すべきである。	その他（業績評価）

No	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
			の勧告を実施した際の、農務農産食料省(AAFC)、水産海洋省、財務委員会事務局などの成果について見ている。さらに財務委員会事務局が 2009 年の「評価の政策」に関して新たな要件を実現するのに行った政府機関へのサポートともに、これらの政府機関がプログラムの評価対象や進行中の業績評価に関して、いかに 2009 年「評価の政策」に対応したのかを扱っている。			
5	2013	2013 Fall Report of the Auditor General of Canada Chapter 8 Disaster Relief for Producers—Agriculture and Agri-Food Canada 会計検査院 2013 年秋季報告書	AAFC は、大規模災害が発生すると生産者に支援を行っているが、支払額が小さい被害者はしばしば支援を受けるのに 1 年以上待たされると、2013 年秋季報告書で指摘されている。 「AAFC は規模の小さな支援策に対する手続で効率を高める必要があり、同省はスケジュールを充足しているかを確認しなければならない」と指摘されていた。 本報告書は、AAFC が	本報告書は AAFC の農業復興プログラムで以下の問題点を指摘している。 ・農業復興プログラムは被災生産者ができるだけ早く生産に従事できるよう迅速な支援を目標としている。しかし、同省は評価に対する 45 日目標をほとんど満たしていない。評価の遅れがスケジュール全体に影響を与えている。3 分の 1 の支援策においてプログラムからの支払は 10.5 か月以内に実施されず、平均 15.5 か月掛かっている。 ・同省はスケジュールを監督するプロセスがなく、遅れを認識できず、評価段階で支援策のスケジュールを監督していない。十分な情報があれば、同省は意図した結果が達成されているかを示すことができる。 ・AAFC は調査の実施を保証しておらず、そのためプログラムが生産者を支援するか決定する情報を持っ	報告書はそれぞれの課題に概ね対応させながら、AAFC に対して主に以下の勧告を行っている。 ・AAFC は農業復興プロセスを分析し、スケジュールの障害を定量化、文書化し、45 日間の評価期間、10.5 か月のプログラムスケジュールを	経営安定対策

No	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
		第 8 章　生産者に対する災害支援 - 農務農産食料省(AAFC)	農業復興プログラムを通じて生産者へ被災の救済を提供する際、連邦政府の役割を十分に果たしているかを検査している。農業復興プログラムの開始から 2012 年の最後までの同省が災害を評価し、政策を設定していくプロセスを検査した。特に同省のスケジュール管理や生産者との情報交換、農業復興プログラム基準との整合性、過去の教訓の反映などに留意した。ただし、本報告書は AAFC のみを対象とし、州の役割は検査していない。	ていない。10 件の支払同意書のうち、9 か月の支払目標を条件に含んでいたのは 4 件しかなかった。2011 年から始まる追加の 9 件の同意書には支払状況の情報についての条件が含まれていた。 ・AAFC は災害復興プログラム（AgriRecovery）が生産者の復興をうまく支援しているかを評価する適切な業績指標を持っていない。 ・同省は農業復興に関する要望を評価するためのプロセスを導入したが、小規模でローリスクの支援策を効率化していない。支払事務に必要な業務量は支援策の大きさや複雑さに比例すべきであるが、小規模な支援策の管理コストが規模に反比例するリスクがある。	順守するため適切な対応をすべきである。 ・同省は農業復興プログラムのスケジュールをリアルタイムで追跡、報告すべきで、これを実現する仕組みに取り組むべきである。 ・同省は、農業復興支援策のリスクを評価すべきであり、小規模で、価格の低い支援策の管理を効率化すべきである。	
6	2013	2013 Fall Report of the Auditor General of Canada Chapter 4 Canada's Food Recall System 会計検査院 2013 年秋季報告書	カナダ食品検査庁(CFIA)は、保健省(HC)と公衆衛生庁 (PHAC)から適宜支援を受けながら食品安全の問題に対処し、市場から食品を取り除くことに貢献している。しかし、同庁はフォローアップ体制や緊急事態として実施される大規模なリコールの運営に問題がある。本報告書は、HC や	・CFIA は迅速に食品安全調査を実施している：同庁の食品安全調査の運営は国民を最も高いリスクにさらすことのない迅速な調査を実施するという政策と整合しており、調査の実施方法もリスクの大きさに対応している。CFIA は食品業界が流通記録の利用状況を改善することを奨励している。しかし、同庁が適切な情報を獲得することは困難であり、これが続いているので、更に強力な措置が必要である。 ・CFIA はリコール製品の処分が一貫して実施されていることを保証できない：同庁は職員が食品の処分を監督する際の明確なガイダンスを作成しておらず、処分を保証する文書化も十分ではない。リコール製	本報告書の主な勧告は以下のとおりである。 ・食品安全調査を容易にするため、CFIA は必要な情報を明確にし、事業者に完全でアクセス可能な、すぐに利用できる情報として管理するよ	食の安全・安心

No	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
		第4章　カナダの食品リコール制度	PHAC からの支援で CFIA が食品リコール制度を十分に運用できるかを検査している。	品の処分は汚染食品の市場への再投入を妨げることでも重要である。 ・CFIA はリコール企業がその原因に適切に対応したかを保証するフォローアップ調査が十分ではない：リコール後に「適切な行動」を要求する権限が欠落しているにもかかわらず、CFIA は未登録企業にリコールを引き起こした問題をいかに是正しているかといった情報を提供するように求めている。OAG の検査では、この「適切な行動」が迅速に実現していないことが分かった。リコール後の「適切な行動」はリコールの原因を是正する上で重要である。	うに義務付ける必要がある。登録した法人に対して検査員は管理すべき情報が完全で利用可能であるかを定期的に確認すべきである。 ・CFIA はリコール食品の処分、適正化に関する監督や文書化のためのガイダンスを評価し、更新すべきである。 ・CFIA は未登録企業に対するリコールの原因をフォローアップする手続や政策を明確に示すべきである。	
7	2016	2016 Fall Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development	本検査報告書は、管理計画や水産資源の量や捕獲可能量に関する情報の収集分析など、保全や持続可能性に関する漁業管理の実施に必要な主要な要因を FOC が特定し、整備しているかを扱ってい	報告書の結論は、FOC は漁業管理が必要とする、総合的な漁業管理計画、科学的調査、第三者機関による漁業観察プログラム、資源評価、評価基準となる参照ポイントなど、主要な要素について特定している。しかし、これらは主要魚種全てで整備されているわけではない。 また、FOC は漁業管理の決定は、主要な計画要素が常に適用されているわけではなく、必ずしも魚種の保	主な勧告は以下のとおりである。 ・FOC は主要魚種全てに対する総合漁業管理計画を整備するため優先順位、目	その他（環境と持続可能な開発）

No	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
		Report 2 Sustaining Canada's Major Fish Stocks—Fisheries and Oceans Canada 環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる2016年秋季報告書 報告書2　カナダの主要魚種の維持—水産海洋省(FOC)	る。これを実施するため、同省が管理の責任を負っている154種の主要魚類についてみている。また、以下に示す魚種については更に詳細に検査している。：グリーンランドオヒョウ、イッカク、クロマグロ、ケープリン、チヌークサーモン、ロブスター	全と持続可能な利用を保証するためだけに行われているわけではない、と結論付けている。 ・FOCは主要魚種の持続可能な管理のための計画に必要なツールや情報を明確にしている。彼らはそれぞれの魚種に対する総合漁業管理計画を特定している。最新の総合漁業管理計画は主要な魚種154種中110種で整備されているが、44種には計画がないか、時代遅れなものとなっている。更に整備されている計画の幾つかも同省を評価するには目標が曖昧なものがある。しかも、絶滅危惧種で、計画の再策定が必要な15種のうち12種について同省は計画自体がないか、計画見直しのスケジュールがない。 ・FOCは持続可能な漁業管理に必要な主要な情報全てを把握しているわけではない。実施するとした科学的な調査の幾つかは実施されておらず、第三者機関から信頼できる最新のデータを収集することを保証するための十分なコントローが存在しなかった。さらに、情報格差のため、FOCは主要な魚種でも健全、注意、絶滅危惧を正確に分けることができない。	標、スケジュールを設定すべきである。これには長期で具体的、測定可能な目標と、業績評価、漁獲対象となっている絶滅危惧種に対する計画の見直しを含むべきである。 ・FOCは同省の優先順位と整合するように調査内容を調整し、乖離を特定するため、現在の科学調査を評価すべきである。 ・FOCは主要魚種で健全、注意、絶滅危惧を分割する基準を確立するため、優先順位やスケジュールを整備すべきである。	
8	2017	2017 Fall Reports of the Commissioner of the	環境気候変動省は政府の気候変動を扱っており、2011年連邦政府の適応政策のフレームを導入	報告書は環境気候変動省が気候変動への適応に十分なリーダーシップを発揮していないと結論付けた。適応政策のフレームは基本的な枠組みを提供しているが、政府機関が気候変動をプログラムや政策などに統	検査内容ごとに勧告が実施されているが、農務農産食料省に	その他（環境と持続可能な開発）

No	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
		Environment and Sustainable Development Report 2 Adapting to the Impacts of Climate Change 環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる2017年秋季報告書 報告書2　気候変動の影響への適応	している。このフレームは個々の政府機関が政策やプログラム、運営などで気候変動を考慮して効果的に統合するため行動していくことを義務づけている。ここでの検査は政府機関が気候変動に適応している状況に焦点を当てている。政府機関のリーダーシップや連邦政府の適応政策のフレームの実施状況を検査する。ここでは19の主要機関が気候変動リスクを特定、評価し、所管分野で気候変動に適応するため方策を取っているかという点から評価している。	合していくことを保証するための明確な方向性や行動計画は存在しない。 検査した政府機関のほとんどは、自らの政策やプログラムに対する気候変動リスクを評価、管理することによって気候変動への適切な適応策を取っていなかった。結果として、彼らは政策的な進捗を示すことができなかった。 全体として主要機関で所管分野に対する気候変動リスクを評価して行動している機関はわずかであった。19機関中、5機関は義務付けられたリスク評価を行っていた。しかし、残りの14機関は適用方法を採用していた場合でも十分に気候変動リスクを評価していなかった。	対し、以下のような勧告が実施された。 ・所管分野における気候変動リスクを特定し、評価、優先順位をつけ、これに取り組む必要がある。 検査対象の政府機関は勧告に同意している。	
9	2018	2018 Fall Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable DevelopmentReport 4 Environmental Petitions Annual Report	年次報告書は、会計検査院法23条に基づいて2017年7月1日から2018年6月30日までに受け取った請願と回答の件数、内容、状況について、議会や国民に対して知らせることを目的としている。加えて、過去の4つの環境請願について、これに対する対応も取り上げている。政府は請願者が請願において提起した	請願が扱う課題は様々で、生態系との整合性や持続的開発に関する国連の2030年アジェンダ、核廃棄物の処理と管理、プロジェクトの環境評価などがある。405番、411番、413番の請願と405B番の請願のフォローアップは、原子力プロジェクトとその施設について環境評価体制と原子力産業による放射能汚染の防止と浄化に関して扱ったものであった。本報告年度において政府機関は19の請願に回答したが、そのうち13件は過去の報告年度に提出されたものである。全ての請願は120日の法令の期限内に回答が提供されていたが、1件だけ6日遅れていた。ケーススステディは原子力事業者の責任、提案されているランカスターサウンドの国家海洋保全地域の境界の拡張、マノリスL号の流出オ	勧告なし。	その他（環境と持続可能な開発）

No	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
		環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる 2018 年秋季報告書報告書４　環境請願に関する年次報告書	課題に取り組み、行動を起こした事例を示すため、ケーススタディを提供している。	イルの洗浄、2030 年アジェンダに関するカナダにおける実施と報告の進展状況といった４つの請願を取り上げている。環境請願のプロセスはカナダ居住者が連邦の所管大臣に環境問題に関する懸念と疑問を提示し、その回答が得られる独特のシステムである。これはカナダ国民に政府の政策を開放する機会を提供している。		
10	2018	2018 Fall Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development Report 3 Departmental Progress in Implementing Sustainable Development Strategies 環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる 2018 年秋季報告書 報告書 3　持	2010-2013 年連邦政府持続可能な開発戦略において、大臣と内閣は社会的経済的な目的を追求する際の環境目標を考えることで、戦略的環境評価プロセスの利用を強化する責任を担った。これは 2016-2019 年の連邦政府持続可能な開発戦略でも継続している。内閣指令によれば、大臣は自らの機関における政策や計画、プログラムが政府全体の環境目標や持続可能開発の目標と整合させることになっている。 本検査は検査対象機関が政策・計画・プログラムの提案における環境評価に関する内閣指令を適用しているか、戦略環境評価の実施を強化するた	1990 年以降政策・計画・プログラムの提案における環境評価に関する内閣指令は政策等の提案による環境への影響を内閣に知らせるため、政府機関が戦略的環境評価を実施するように義務付けてきた。連邦政府持続可能な開発戦略を通じてカナダ政府は、26 の政府機関に戦略的環境評価の実施を強化するように要求することで指令の適用を支援してきた。 2013 年から 2017 年に会計検査院では政府機関における内閣指令の実施状況を検査してきた。この結果、ほとんどの政府機関で満足な進展がなかったことが分かり、2018 年には会計検査院が最初の検査から改善しているかを評価するため 26 機関全ての検査を実施することを決定した。 全体として政府機関は政策や計画などの 2017 年度の提案に際して、93%が内閣指令を適用していることが分かった。これは初回の検査から大幅に改善している。また、これらの機関が環境評価の実施を強化するため活動していることも分かった。	勧告なし。	その他（環境と持続可能な開発）

No	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
		続可能な開発戦略における農務農産食料省の進捗状況	め彼らが責任を果たしているかに焦点を当てている。			
11	2018	2018 Spring Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development Report 3 Conserving Biodiversity 環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる2018年春季報告書 報告書3　生物多様性の保全	生物多様性は地球上の種やエコシステム、エコプロセスの多様性のことである。カナダには約8万種の動植物が生息するが、カナダにおける生物多様性は人口集積が進むカナダ南部に集中している。 カナダの生物多様性は都市化や経済成長、気候変動、天然資源の開発などの圧力にさらされている。このため、主な課題は経済開発と生物多様性の保全のバランスにある。2015年に政府は4つの包括的目標のもと、19の生物多様性の目標を公表した。 本検査は環境気候変動省が生物多様性を保全するためにリーダーシップを発揮しているかを検査している。更に所管する政府機関が生物多様性の目標を充足する努力をし	ここでの結論は、環境気候変動省がカナダにおける生物多様性の保全に対して十分なリーダーシップを発揮していないというものであり、また検査の対象となった5つの政府機関についても2020年の目標達成に向けた努力は不均等なものであるとなっている。 後者の検査では、関係機関が2020年までに生物多様性とエコシステムによって提供されるサービスについて十分な情報を収集するという2つの目標が達成可能であることが分かった。また、土地と水域の計画と管理に関する2つの目標については対策は遂行されているが、2020年の期限までに目標を達成することは難しい。本報告書では、生物資源の生産と消費に関する持続可能性を促進し、生物多様性に対する影響や圧力を低下させる目標に関して、政府機関がこれを達成する努力を行っていないと結論付けている。	目標に向けた努力が不均等であるとする点で関係機関に対して以下の勧告を実施した。 ・農務農産食料省、水産海洋省等の政府機関は所管する目標を達成するため、改善点を明らかにすべきである。 なお、関係機関はこの勧告に同意している。	その他（環境と持続可能な開発）

No	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査対象と結果	勧告と受検機関のコメント・対応	政策分野
			ているかについても検討している。			
12	2019	2019 Spring Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development Report 2 Protecting Fish From Mining Effluent 環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる2019年春季報告書 報告書2　鉱業排水からの魚類保護	環境気候変動省(ECCC)と水産海洋省(FOC)は、漁業法と鉱業排水規則に従って、事業中の鉱山から出る排水から魚類とその生息地を保護してきた。国民は連邦政府が鉱業排水の魚類やその生息地に対する影響を抑制することを期待している。 本報告書は、採掘企業による魚類とその生息地に対する影響を最小にするような活動について両省が監督しているか、鉱山の魚類やその生息地に対する環境上の影響を監視しているかなど、法律に照らして魚類保護を十分に実施しているかを検査している。	・ECCCは鉱業排水から魚類とその生息地を保護する措置を取ってきた。これには鉱業排水の要件に違反する行為に対処する強制措置も含まれる。 ・しかし、立入検査の頻度は他地域に比べ、オンタリオ州では顕著に低い。加えて、鉱山が要件を満たしていることに関して報告が不完全である。さらに同省は非金属鉱山の検査を優先するため、体系的なリスク分析を実施していない。 ・FOCは鉱業排水から魚類とその生息地を保護する要件を満たしていることが検査で分かった。両省は鉱業廃棄物を処分すべきという勧告を出す前に魚類とその生息地の損失を補償するための採掘企業の計画を評価していた。しかし、FOCは実行性を保証するため、計画の監視を改善する必要がある。	本報告書における勧告は以下のとおりである。 ・ECCCは鉱山の立入検査を十分に行うために実施計画を評価し、鉱山での調査を確認すべきである。 ・ECCCは金属ダイヤモンド鉱業廃水規則に対する順守状況を報告するため、完全で最新の情報を使用すべきである。	その他（環境と持続可能な開発）

参考資料５　カナダ農務農産食料省における監察レポートの概要

※　本表における No.は、報告書本文中の図表 6-16 における No.と対応している。

No	年度	タイトル	監察の背景・目的	監察対象と結果	政策分野
3	2014	Evaluation of the Canadian Integrated Food Safety Initiative カナダ食品安全政策に係る評価	本報告書はカナダ食品安全政策(CIFSI)の評価に関する最終報告書の 1 つである。この政策はカナダの農業、農産食品産業の経済成長を支援し、カナダ人が消費する食料の安全を保証することを主な目的としている。この評価は連邦政府の評価に関する基本方針(Policy on Evaluation)に基づき実施され、主に 2008/09 年から 2012/13 年の 5 年間における CIFSI とその業績を対象としている。2008 年から 2013 年を計画期間とする Growing Forward(GF)は 2003 年から 2008 年までの農業政策フレーム(Agricultural Policy Framework: APF)の上に構築された。食品安全に関して GF は食品安全システムの強化と、トレーサビリティシステムとバイオセキュリティシステムの実施に焦点を当てている。特に GF の下で実施された CFSI はこれら 3 つの構成要素を補完的に統合していくことを目的に設計されている。	食品安全とトレーサビリティシステムはカナダの農業、農産食品分野の市場アクセスと成長のために重要な役割を果たしている。輸出額が年間 350 億カナダドルを超え、高度に集中している市場を持つカナダは、商業パートナーの求める食品安全性とトレーサビリティの要件を満たさなければならない。CIFSI は農務農産食料省とカナダ食品検査庁が設定する戦略目標を直接的に支援している。 CIFSI は農業・農産食品分野の全体的な環境を変容させた。CIFSI が提供する資金援助は食品安全システムの開発又は強化に成功している。動物と商品のトレーサビリティの整備は牛海綿状脳症(BSE)の影響に寄与し、HACCP による食品安全システムの導入は諸外国の要求に対応し、輸出を促進してきた。 CIFSI を通じた活動は食品安全システム、トレーサビリティシステム、バイオセキュリティ基準に関連した目標となるアウトプットの作成を可能にした。但し、CFSI の経済目標については十分に測定されておらず、評価もされていない。 農業・農業食品は数十億カナダドル産業で、カナダ経済にとって重要な役割を担っている。BSE 危機で見られたように 1 匹の感染動物によって産業全体がストップするような影響を受ける。数十億カナダドル産業を保護するために 1.07 億カナダドルの投資は投資をしないで BSE のような影響に対処するより劇的に有効である可能性がある。CIFSI は当初の想定より少ない資源で実現された。この財政的成果には他の要因も寄与しているが、農務農産食料省が食品安全システムやトレーサビリティシステムに関連する資金を、最も適切と考えるプロジェクトに配分した結果である。CIFSI の最終目標を効率的に実現するためには、これによって整備したシステムを農業・農産食品産業が活用してくれることに掛っている。	食の安全・安心

No	年度	タイトル	監察の背景・目的	監察対象と結果	政策分野
5	2015	Audit of the AgriMarketing program – market development stream 農業マーケティングプログラム-市場の開拓に係る監査	農業マーケティングプログラム-市場の開拓(AMP MD) は、カナダの国内及び輸出市場を拡大し、カナダの製品と生産者の位置付けと差別化を支援するプロモーション活動を行い、産業界が市場の要求を満たす能力を構築、促進することを目的としている。 AMP MD の年間予算は 2,123 万カナダドル、プロジェクトは、AAFC と参加者の間で費用分担される。AAFC の拠出限度額は、一般的に適格費用総額の 50%以下である。AMP MD は、プログラム・ブランチ、コンペティティブネス・ディビジョンで管理される。 AMP MD の監査は 2015-2018 年リスクベース監査計画に含まれている。本監査は AMP MD に関するガバナンス、リスク管理、マネジメントコントロールといった活動を重点化している。	監査を通じて、AMP MD の管理と提供を行うためのコントロールは効果的であると判断した。担当の次官補(ADM)に提出された監査勧告は以下の通りである。 ・プロジェクトの資金拠出の意思決定に関して、事務総長評価委員会に対して、主要な情報を入手し、伝えるプロセスを見直し、更新する ・組織から十分な情報が確実に集まるように、技術評価を実施するプロセスを見直し、更新する ・農業マーケティングプログラム-市場の開拓に関する内部ガイダンス文書を検討し、更新する ・農業マーケティングプログラム-市場開拓におけるサービス基準に対する業績に関して収集、追跡、報告を実施するプロセスを見直し、更新する	競争力等強化
8	2017	Evaluation of AgriStability, AgriInvest, AgriInsurance and the Wildlife Compensation Program 農業安定化プログラム、農業投資プログラム、農業保険プログラム、野生動物補償プログラムに係る評価	ここでの評価の目的は、農業安定化プログラム(AgriStability)、農業投資プログラム(AgriInvest)、農業保険プログラム(AgriInsurance)、野生動物補償プログラム(Wildlife Compensation Program: WCP)に関して妥当性と業績を検証することにある。これらのプログラムは、農業・農業食品部門を対象に、2013 / 14 年から 2017 / 18 年の 5 年間の Growing Forward 2(GF2)における事業リスク管理(BRM)プログラムとして提供されている。	4 つのプログラムについて政府目的との整合性、有効性、効率性と経済性から検証している。 AgriInsurance: GF2 では壊滅的な損失を政府が支援し、通常の事業リスクは農業者が対応するように変更された。しかし、依然通常の事業リスクを対象とした内容が含まれている。また、商品価格の上昇や、保険対象面積の拡大などから、政府と州の負担が 2007/08 年から 2014/15 年に倍増している。加えて管理コストも過去 5 年間に 23%上昇してきている。 WCP: 請求 1 件当たりの行政コストは、連邦が損失証明を求め、検査費用が加わるために高くなっている。少額の請求も多く、管理費の割合も高くなる。連邦が保護する水生生物	経営安定対策

No	年度	タイトル	監察の背景・目的	監察対象と結果	政策分野
			これらの評価は、結果に関する財務委員会の方針(2016)に従い、監査評価局(Office of Audit and Evaluation : OAE)が実施してきた。この評価結果は次の政策策定のために公表されている。 BRM プログラムは、農業者が市場の不安定性と災害に対してリスク管理を行うことで、GF2 の目標を達成することを目的としている。これには 4 つの中核プログラムとして AgriStability、AgriInvest、AgriInsurance、農業復興プログラム(AgriRecovery)がある。これ以外にも WCP やカナダ農業融資法に基づく融資保証などがある。 AgriStability は過去の農業収入を基準に所得を保証し、AgriInvest は生産者が資金を預けると、これに対応して政府が拠出する自己管理型の貯蓄口座である。AgriInsurance は自然災害による生産損失の軽減を図り、WCP は連邦政府の規制により保護された野生生物が農産物に与えた損害を補償する。 これら 4 つのプログラムは連邦と州が分担して提供し、財源は連邦が 60%、州が 40%を負担する。支出は需要に応じて決定されるため、年度の変動が大きく、生産者への補償はプログラムの規定に従って実施されている。	種のみを補償対象としているのはケベック州のみで、これ以外の州では保護対象となっていない生物種の損害も対象としている。 AgriStability: 農場支出の計算を伴う AgriStability は多くのベンチマークや指標が必要となり、これが行政の効率性を低下させ、不透明性を高めている。GF2 への移行に伴い、AgriStability 参加者は低下したが、管理コストは比例して削減できなかったため、その割合は 2010/11 年の 15%から 2014/15 年の 21%に増加した。また、参加者は 2007 年の 57%から 2014 年の 33%に低下している。このプログラムについて、予測可能なものとし、分かりやすく、費用と手間が掛らないように改善できなければ、生産者の参加は低いままであると予想される。 AgriInvest: 主に通常の事業リスクを補償しており、GF2 や BRM プログラムの目的と十分に整合していない。近年、好調な農業経営環境下にあって、その必要性は減少しているのに、年間 2 億 6000 万カナダドルの政府拠出金が預けられている。また、政府拠出金は 2014/15 年度で 75 カナダドルから 1,000 カナダドルが 47%を占め、500 カナダドル未満の拠出金が約 30%を占めた。これらの政府拠出金を処理するために行政支出が平均 107 カナダドル支出されており、少額の拠出金に見合わないものとなっている。 これらの評価結果を踏まえ、本報告書では 9 件の勧告を行っている。例えば、AgriInsurance、WCP に関して以下のようになっている。 ・農業生産者に責任を移転して AgriInsurance が提供する保険を GF2 や BRM 原則と整合させるため、通常の事業リスクを対象とする商品については農務農産食料省が州と協力して修正すべきである。 ・農務農産食料省は最低請求額(例えば、1,000 カナダドル)を採用するか、申請処理手数料を課すことにより、州と協力して行政コストを削減すべきである。農場での検査と損失証明に関する連邦ニーズの削減、繰り返し発生する損失に対する	

No	年度	タイトル	監察の背景・目的	監察対象と結果	政策分野
				支払の廃止、少額の請求が最低額に達するまでの請求のプール、補償の必要性を減らすか排除するための生産者予防努力を強化する方策など、行政コストを節約するための追加的な措置を検討すべきである。	
9	2017	Evaluation of the AgriInnovation Program – Stream A: Research Accelerating Innovation 農業革新プログラムA節-研究促進イノベーションに係る評価	農業革新プログラムは2013-14年度から2017-18年度までの5年間の事業で、農業分野の研究開発を支援し、技術開発やその商業化などを促進することでイノベーションを加速することを目的としている。このプログラムは3つの分野に資金を供給しているが、このうちAAFCの実施している研究を含む、「ストリームA：革新を加速する研究」について評価を行う。 ストリームAは作物・家畜・食品と持続可能な科学技術の発展の２つに分かれている。前者は、植物、昆虫、作物病原体によるカナダ農産物への脅威、農産物の栄養成分と疾病予防に対するその役割、汚染物質の農産物へ波及とその緩和方法などの研究を対象にし、後者は持続可能で生産のための利用資源の改善、生産性の向上、環境への影響の改善、市場開発や環境要件の充足に関連した科学的知識やツールに関する研究である。 ストリームAは科学技術部門で管理され、研究プロジェクトへの資金はプロジェクトの申請プロセスを通じて分配される。資格があるのはAAFCの研究者で、大学など他機関の研究者は彼らと連携できる。ストリームAには2013-14年度か	ストリームAの科学研究は、農業・農産物産業が生産性を最適化し、様々な生産リスクを特定、軽減するなどに寄与しており、継続的なニーズが存在していることが評価によって分かった。 2016年3月31日時点で進行中のプロジェクトを対象に評価した。5年プロジェクトの3年目でストリームAは意図した生産や成果の達成に向けかなり進展している。2016年3月31日時点でストリームAは159件に、5930万カナダドル支出している。2013-14年度に始まり、2015-16年度に終了する初期のプロジェクトのほとんどが完成している（82%）。 ストリームAは知識の生成と研究結果の普及という点でかなり進展している。2016年3月31日時点でプログラムは業績測定戦略が掲げる目標を既に超えている。例えば、専門家の審査を伴う出版物は2018年3月31日までに143件を目標としているが、既に278件公表されており、カンファレンスや会議におけるプレゼンテーションも同時期までに150件であったが、既に419件実施されている。 ストリームAの制度設計も幾つか制約もあるが、多くは効果的な提供に寄与している。課題としてはデータ保存と計算能力の制約である。これは特に大規模で複雑なデータセットを作り出す遺伝子に関連した研究に影響を与えている。 さらに業績評価は、発見や技術革新という点において影響の重要性やプロジェクトの結果について詳細を義務付けること、トレーニングのガイドラインや品質保証は研究者がプロジェクトの影響を報告するのに十分ではないことが課題に挙げられた。これらについて、AAFCに対して以下の勧告を行っている。新たな"Policy on Results"とカナダ政府の結果と提供している政策に沿って、AAFCは指標や業績データが正確	競争力等強化

No	年度	タイトル	監察の背景・目的	監察対象と結果	政策分野
			ら 2017-18 年度に総額 1.5 億カナダドルが予算化された。	に、整合して研究活動の影響について報告できるようにするため、業績測定へのアプローチを引き続き改善するべきである。	
12	2018	Evaluation of the AgriMarketing Program Stream C: Market Development 農業マーケティングプログラム　C 節-市場の開拓に係る評価	「農業マーケティングプログラム、ストリーム C:市場開拓」は Growing Forward 2 プログラムの 1 つである。このプログラムは、マーケット要件を満たす能力を確保したカナダの農産物あるいは生産者の差別化等を支援する販売促進活動を通じて、国の内外の市場を拡大することを目的としている。 市場開拓は 2013-14 年度から 2017-18 年度までの 5 年間の補助事業であり、事業開発・競争力理事会が提供している。このプログラムは業界主導であり、長期国際戦略と市場輸出計画に対して総額 1.14 億カナダドル余りを国の NPO 法人や中小企業に提供していく。 ここでのプログラムの評価は、2016-17 年度から 2020-21 年度までの農務農産食料省(AAFC)評価計画の一部として監査・評価局が実施したものである。評価結果は将来のプログラムと政策の意思決定に利用することを意図している。	市場開発プログラムは、国内、海外の市場を維持開発する際にカナダの農業・農産物セクターを支援する継続的なニーズを満たしている。激しい国際競争があるマーケットなどへのアクセスを確保するため、AAFC が非営利組織や中小企業を支援する継続的なニーズが存在している。市場開拓プログラムは順調に進んでおり、補助受給者は一貫して助成を超える成果を上げている。 業績データや情報の一部がデータベースに集められているが、そのデータの品質やタイムラインがプログラムの業績管理や意思決定を行う際に制約となっている。プログラムでは幾つかの意思決定プロセスやガイダンス文書を改善し、合理化を行ってきた。しかし、残りのプロセスを合理化し、オンラインアクセスや業績報告を可能とするツールの開発には更に作業が必要である。 これらを踏まえ、以下の勧告を行っている。プログラム所管の次官補は業績データを改善し、プログラムの申請、実施、業績情報を管理するシステムの稼働に向けて情報システム部署と協力すべきである。	競争力等強化

参考資料６　カナダ天然資源省における監察レポートの概要

※　本表における No.は、報告書本文中の図表 6-17 における No.と対応している。

No	年度	タイトル	監察の背景・目的	監察対象と結果	政策分野
1	2012	Audit of Investments in Forest Industry Transformation Program (AU1207) 林業変革プログラムへの投資に係る監査	林業変革への投資プログラム(IFIT)は経済的に競争力を持ち、環境的に持続可能になるようにカナダの林業を支援する。これは、バイオエネルギーや再生可能エネルギー、バイオマテリアル、生化学製品、次世代建築製品など、より多様で価値の高い製品ミックスをもたらす革新技術に投資することで達成される。 このプログラムは 2010 年予算で発表され、2014 年 3 月 31 日までの 4 年間で 1 億カナダドルが充てられる。2010 年 9 月と 2011 年 9 月の 2 回応募が行われた。 監査の時点で、約 2,590 万カナダドルが 6 件のプロジェクトに配分されていた。1 件あたり 210 万カナダドルから 680 万カナダドルで、林業のイノベーションを支援し、プログラムの目的を達成する可能性を最大にするため、資金の多くは適格者に配分された。 IFIT の監査は 2011-2014 年度リスク監査計画として副大臣によって当初承認された。2011-2012 年度に実施されるものが、森林局の作業要件により 2012-2013 年度に延期された。 本監査は IFIT がプログラムの契約条件を順守して実施されたかを監査することが目的である。特に(1)IFIT では効果的なガバナンスが行われているか、(2)IFIT ではプログラムで承認された契約条件に合致した、デュー・デリジェンスと透明性を伴う管理が行われているか、(3)IFIT ではリスクコントロール、監視、監督が行われているかについて扱っている。	IFIT は承認された契約条件を順守しており、拠出プログラムに対する効果的なコントロールを確立している。特に潜在的な参加者がプログラムの情報に平等にアクセスできるようになっている。申請者の評価と承認の責任を明確に分けており、この仕組みは独立した第三者によって実施される金融リスク評価などによって強化されている。 プロジェクトの監視と監督が意図通り機能していることを確認する必要がある。特にプログラム参加者のリスクに基づく監視の分野では改善が必要である。参加者のリスク評価と緩和戦略では、参加者が前払金を受け取る際、前払金に関連するリスクを考慮していないからである。 全体として、IFIT は効果的なガバナンスを構築し、承認された契約条件を順守しており、監査の結果は合理的なものである。IFIT は、前払の利益を受ける参加者の監視方法を改善することで更に強化することができる。	競争力等強化 経営安定対策

No	年度	タイトル	監察の背景・目的	監察対象と結果	政策分野
2	2016	Evaluation Report: Forest Products Market Access and Development Natural Resources Canada 評価レポート：森林製品の市場アクセスと開発	ここで扱う評価は、天然資源省で 2010-11 年度から 2014-15 年度に約 8,300 万カナダドル支出された森林製品の市場アクセスと開発(FPMAD)のサブプログラムを対象としている。期待される結果は以下の通りである。 •林業は、国際市場や新たな市場でカナダの木材製品の販売を増やしている •対象である国際市場の利害関係者は、カナダの森林政策と製品について肯定的に認識している サブプログラムは、森林製品協会との負担協定を通じて提供される市場アクセス及び市場開拓活動、あるいは市場機会拡大(EMO)プログラムに含まれる市場アクセス及び市場開拓活動から構成される。これには森林局(CFS)を通じて提供される市場アクセス活動も含まれる。 EMO プログラムでは、森林製品の輸出市場の多様化、北米の非居住用、中層建築における木材使用の拡大に取り組んでいる。	森林製品の市場アクセスを改善するには継続的に資金が必要であり、EMO プログラムには意味がある。EMO プログラムは海外での木材使用の増加にも貢献してきた。 CFS は市場アクセスを改善するため付加価値部門に資金を投じてきたが、本監査によって 2 つの障害が存在することが分かった。これらは 2010-11 年の市場開発プログラムでも指摘された。協会を通じた EMO 資金へのアクセスが不十分なために構造的な問題となっている。 ここでの評価によって、他の政府機関と連携して CFS が実施した市場アクセス活動は非常に有効であることが分かった。CFS は技術情報の重要な情報源であり、様々な市場アクセスや市場開発政策で重要な調整や統合の役割を果たしてきた。サブプログラムの全般的な成功はこうした活動に負ってきた。 カナダ寒帯林協定(Canadian Boreal Forest Agreement)は人材の能力の問題に直面している。成果の達成は人材に負うところが大きい。しかも、通常は長期となる州の計画サイクルの中で行わなければならない。このため、先住民や州、環境団体との連携を強化し、より高い目標を達成する必要がある。	競争力等強化
3	2016	Audit of Expanding Market Opportunities in CFS （AU1702） Audit Branch	林業の市場の革新、多様化、拡大の予算として 5 年間で 2 億 4,000 万カナダドルを確保し、2012 年度予算もその一部を支出した。2015 年度予算で 4,300 万カナダドルが追加され、期間も 2017-18 年度末まで延長した。天然資源省森林局(CFS)の 2 つのプログラムがこの政策の実施のために選ばれている。市場機会拡大プログラム(EMO)と森林革新プログラム	＜評価できる点＞ プログラム評価委員会を通じ、さらにはプログラム管理者と幹部のリーダーシップを通じて EMO の目標や優先事項を達成できるようにプログラム管理者が監督している。プロジェクト申請の提案、評価、承認におけるプログラム参加者に対する一貫した公平な対応を確保するために管理	競争力等強化

No	年度	タイトル	監察の背景・目的	監察対象と結果	政策分野
		Natural Resources Canada カナダ森林局における市場機会の拡大に関する監査	であり、本報告書はEMOプログラムの監査を目的としている。 EMOプログラムの目標は、森林製品の輸出市場の多様化、北米の非居住用、中層建築における木材使用の拡大、持続可能な森林製品の好ましい供給源としての地位の確立である。政策の成果は林業における経済機会の拡大となる。 EMOプログラムの年間支出額は2012-13年度の1,920万カナダドルから2015-16年度の1,350万カナダドルの範囲である。 資金の多くは事業実施者に配分され、これには、非営利の森林製品協会、住宅協会、州、州関連企業、森林製品の研究に従事する非営利団体が含まれる。 本報告書の目的は、プログラムの契約条件、移転支出に関するTBS指針(Treasury Board Secretariat's Policy on Transfer Payments)、財政管理法、省の規定を順守してEMOの運用をサポートする管理プロセスが実施されているか監査することである。	プロセスが実施されている。また、プログラム管理や、業績測定、報告が標準的なプロセスとして確立している。 ＜改善点＞ 潜在的あるいは顕在的な利益相反の特定と管理に関する現在の措置を検討し、合意文書の重要な変更に係る計画プロセスを評価し、サービス水準の業績報告や監視に係る措置を合理化、改善する余地がある。さらにプログラムは、天然資源省とカナダ政府の情報管理と情報技術要件を順守するためCIOSBと連携すべきである。 本報告書の意見としてはこのプログラムは提供を支援するための管理プロセスを確立しているとみている。プログラムの計画、監視、報告に関して強化すべき点もある。	

参考資料７　カナダ水産海洋省における監察レポートの概要

※　本表における No.は、報告書本文中の図表 6-18 における No.と対応している。

No	年度	タイトル	監察の背景・目的	監察対象と結果	政策分野
1	2010	Audit of Small Craft Harbours Divestiture Class Grant Program (6B216) 小規模漁港売却補助プログラムに係る監査	水産海洋省(DFO)は、カナダ 5 地域に分布する 1000 を超える小規模漁港(SCH)の管理を行っている。SCH の整備は漁業とレクリエーションの港に関する法律(Fishing and Recreational Harbours Act)が制定された 1977 年に始まる。同法は DFO が漁港やレクリエーション港の設備の購入、資金提供、維持管理、運営、修理を可能にしている。SCH 活動は DFO の戦略にも位置付けられていたが、1995 年にプログラム評価が行われると、売却・撤去プログラムのもとで非中核 SCH の売却が検討される。レクリエーションとして低利用、荒廃した港は、中核漁港に資源を集中するため売却の対象となった。観光や地方の経済開発における州又は地方自治体の利益と密接に関連していると見られたので、レクリエーション港の売却が優先された。 小規模漁港売却補助プログラム(SCH-DCGP)のもと、港湾設備は額面価格で資格を持った人たちに売却された。DFO は港湾施設の修理のため補助金を提供している。 SCH-DCGP の契約条件は 2011 年 4 月 1 日に更新される。財務委員会の要件によりプログラムの更新前に監査を実施しなければならない、 この監査の目的は、①効果的な政策、管理方法、手続き、コントロールが構築され、これらが適切であるかを評価すること、②SCH-DCGP がプログラムの契約条件を含め、補助金に関する財務委員会の実施方針を順守しているか、プログラムの目的を充足する効果的な方法を採用	SCH-DCGP は全般的に十分に管理され、一般的には財務委員会の要件に従っている。監査を実施した 17 件に関しては、財務コントロールが機能しており、財務管理法(Financial Administration Act)に従って支払を実施していたと判断できる。適切な権限、役割の分担、会計の検証方法は十分に確保されている。資金提供もプログラムの契約条件を含め、補助金の実施方針を順守していた。しかし、監査では業績測定、プログラム情報、プログラムの提供について改善すべき点を明らかにし、勧告を行っている。 業績測定の監査結果は次の通りである。SCH-DCGP の契約条件には業績基準が設定されている。これらの基準は合理的な測定方法であるとして SCH で一般に受け入れられており、年間売却計画の業績基準に基づいて SCH では年間目標を部分的に設定している。年間売却計画では 2 つの業績基準を除いた全て基準で目標が設定されている。港湾処理プログラムの本部が業績報告を行い、正式の業績報告が 2 つの指標について公表された。SCH-DCGP の契約条件に適合するため、全ての指標に関する内部報告は必要である。これらの監査結果に対して、監察総監は、生態系と漁業管理担当の次官補に対して、プログラムの契約条件で説明されているように業績測定戦略が実施されることを保証すべきであると勧告している。	経営安定対策

No	年度	タイトル	監察の背景・目的	監察対象と結果	政策分野
			しているかを判断することである。監査は2005年8月1日から2010年4月1日を対象としている。		
2	2012	Audit of the Aquaculture Innovation and Market Access Program Project Number 6B235 Internal Audit Report Fisheries and Oceans Canada 水産養殖における革新及び市場アクセスプログラムに係る監査 内部監査報告書 No. 6B235 水産海洋省	養殖技術の革新と市場アクセスプログラムは、全国的な競争力を利用して1年単位の提案を求める拠出プログラムである。このプログラムは、州、準州、業界の利害関係者と協議して確立した優先順位に基づき、実証可能な業界全体に利益がある短期プロジェクトに焦点を当てる。 このプログラムの下、水産海洋省の年間拠出金の最大450万カナダドルが技術革新政策に支出されることが期待され、最大20万カナダドルが市場アクセス戦略に充てられる可能性がある。 養殖技術の革新と市場アクセスプログラム全体の目標は、民間部門の投資を活用して、カナダの養殖業の競争力、技術革新、運営、環境業績を向上させることにある。 本監査は、養殖技術の革新と市場アクセスプログラムにおいて、承認された権限と契約条件の順守レベルに加え、プログラムを効果的に運営するための管理の妥当性を評価している。	監査結果に基づくと、養殖技術の革新と市場アクセスプログラムは全体として承認された権限、契約条件に従っており、プログラム管理は効果的な運営に十分である。ただし、改善すべき点もあり、具体的には以下の通りである。 •プログラムの契約条件や移転支払に関する財務委員会指令を順守していることを示すため、プログラム文書の内容を改善する必要がある。 ・財務情報の正確性を確保するため、プログラム資金の予算編成、予測、処理に関連した監視を更に有効にするには、財務管理を強化する必要がある。 ・プログラムはデュー・デリジェンスを実証するのに（国及び地域レベルで）十分な文書を維持することを保証するため、プロジェクトの選択、承認、監視プロセスを支援する管理要素を強化する必要がある。 ・プログラムの目標と結果の達成に対して意思決定がリスクに基づき、文書化され、一貫していることを保証するため、養殖技術の革新と市場アクセスプログラムに関連するリスクを緩和する方法を特定し、評価し、処理するリスク管理戦略を構築・実行する必要がある。	競争力等強化
3	2017	Audit of the Canadian Shellfish Sanitation Program Project 6B281 Internal Audit Report	監査の目的は、水産海洋省(FOC)がカナダ甲殻類衛生プログラム(CSSP)の規定に従って、監督、リスク管理、コントロールを十分にかつ効果的に運用しているかを検証することである。監査の範囲はCSSPの監督とコントロール、予	監査の結果、FOCの監督に改善すべき点が存在することが分かった。省庁間監督委員会が存在するが、地域代表者が意見交換し、情報共有を図るFOC内部の監督委員会が存在しない。加えて、プログラム提供にも改善すべき点があった。このプログラムは全国のサービスを一貫するための指針やガ	食の安全・安心

No	年度	タイトル	監察の背景・目的	監察対象と結果	政策分野
		Fisheries and Oceans Canada カナダの甲殻類衛生プログラムに係る監査 内部監査報告書 No. 6B281 水産海洋省	算と人員管理、リスク管理、情報伝達と情報管理である。 監査は本省を対象に、ガルフ地域の訪問監査、対象全地域でテレビ会議を通じたインタビューを実施した。監査はプログラム実施における FOC の役割が中心で、協力者は対象外である。 CSSP は連邦食品安全プログラムであり、FOC と食品検査庁、環境・気候変動省の共管である。その目標はムール貝、カキ、アサリなど汚染された二枚貝の消費による健康リスクから国民を保護することである。政府は食品安全と品質基準を満たした貝類のみを国内外の市場に提供するため、規制を行っている。FOC は、漁業法と汚染された漁業の管理規則に基づいて承認された地域で漁獲された貝類であることを保証する責任がある。	イドラインが存在しない。また、CSSP の貝類漁獲情報の信頼性、正確性、一貫性を保証することも改善すべき点である。 監査に基づく結論は以下の通りである。FOC は CSSP の提供要件を満たすため、適切かつ効果的に機能するように、現在の監督、リスク管理、コントロールを改善する必要がある。具体的には、CSSP 監督委員会の構造、報告システム、全国レベルの一貫性を強化し、CSSP 情報の信頼性、正確性、一貫性を向上させる必要がある。既存の仕組みを強化し、特に標準的な運用手順と財務及び人的資源管理の分野で、内部統制の妥当性と有効性を強化する必要がある。	

参考資料８　オンタリオ州会計検査院における農林水産関連分野に対する検査報告の概要

※　本表における No.は、報告書本文中の図表 6-20 における No.と対応している。

No	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査対象と結果	政策分野
1	2013	Office of the Auditor General of Ontario 2013 Annual Report Forest Management Program オンタリオ州会計検査院 2013 年度年次報告書 森林管理プログラム	2011 年と今回のフォローアップ調査の時点で、事業エリアは 41 の森林管理ユニットに分割できる。このうち、33 ユニットは、持続可能な森林ライセンスのもとで運営されている森林管理会社によって管理されている。 持続可能な森林ライセンスは最大 20 年間与えられ、ライセンス取得者が森林管理計画の準備や計画実施に責任を持つ。残り 8 つの森林管理ユニットは政府が管理している。また、州は森林管理ユニットで林業を営む個人や企業に森林資源ライセンスも交付している。森林資源ライセンスの交付を受ける前に持続可能な森林ライセンス保有者との間で契約を結ばなければならない。 2011 年度年次報告書で森林管理プログラムについて検査を行い、改善を求める多くの勧告を実施した。天然資源省(MNR)と北部開発・鉱山・森林省(MNDMF)はオンタリオ州会計検査院の懸念に取り組むため措置を講ずると回答した。本フォローアップ調査はその改善状況を検査することを目的としている。	フォローアップ調査は、MNR が提供している持続可能な森林管理と、MNDMF の公有林の収入に対する勧告を取り上げている。 2011 年度年次報告書における勧告に対して、幾つかの取組が実施され、改善が見られたと評価している。これには MNR の森林の更新と森林の将来に対する信託基金の持続可能性が改善されたこと、利用可能な森林供給の利用についてその管理が改善されたことを取り上げている。しかし、これ以外の勧告に対しては十分な成果までに時間が必要であるとしている。伐採後の公有林の再生を保証するための勧告はいまだ十分に取り組まれていないとした。フォローアップの時点で、MNR は現在の再生基準を評価する途中段階であり、評価終了後、方向性を改定し、2014 年 4 月までに承認を得たいと説明した。	経営安定対策
2	2017	Office of the Auditor General of Ontario	カナダ全体の農場の 4 分の 1 となる 49,600 農場がオンタリオ州にある。オンタリオ州の農業分門は、2016 年時点で州経済に 44 億カナダドル、78000 人の	年間 1 億カナダドルのオンタリオ州リスク管理プログラムは、支払が実際のコストに基づいていないため、個人のニーズと関係なく農業者に支払われている。結果として、損失や所得の低下がなくても支払われており、これはプロ	経営安定対策

No	年度	タイトル	検査の背景・目的	検査対象と結果	政策分野
		2017 Annual Report Volume 1 Farm Support Programs (Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs) オンタリオ州会計検査院 2017 年度年次報告書第 1 巻 農業支援プログラム（農業・食品・農村省）	雇用を生み出している。 農業支援プログラムは、有効に機能していれば、農産品の品質や量に影響を与える生産や価格リスク更に持続可能性を農業者が管理することを支援することができる。 2013 年から 2017 年に農業・食品・農村省はこのプログラムに 10.6 億カナダドルを投じている。2018 年には更に 2.75 億カナダドルを予算化している。 本報告書では、農業支援プログラムの設計や執行が、農業者がリスクを管理する際の財政支援として有効であるかを検証している。	グラムの意図に反している。平均すると、2011 年から 2015 年の受給農業者の 30%は受給により通常の所得を上回ったと報告している。このプログラムは、実際のコストではなく産業の平均コストを使用するため、通常コストが低い大規模農場に利益をもたらしている。 農業・食品・農村省の現在のプログラムは、市場に関連した危機において農業者を支援するのに十分ではなく、危機から回復するため支援をいかに提供するか想定されていない。 農業者の不正確な情報が不当な支払を生んでいる。過去 5 年間に実施された検査のうち 31%で、農業公社（Agricorp: オンタリオ州の州政府機関）のプログラムの検査人は、農業公社に提供された誤った情報に基づいて 560 万カナダドルの不適切な支払が行われたことを明らかにした。アグリコープは生産保険やリスク管理プログラムに対する農業者の情報を認証することはなく、農場検査も AgriStability やリスク管理プログラムで要求されるものでもない。 本報告書の結論は以下のとおりである。 生産保険は、生産農家が生産リスクを管理する際、タイムリーで十分な支援を提供するように見える。しかし、オンタリオ州リスク管理プログラムと AgriStability の制度設計の問題は、農業者に適切な支援を提供するためにプログラム全体の能力を制限することにある。現在のプログラムが提供する支援は、大臣が追加予算を要求しなければならないような危機的状況では農業者にとって十分なものではなく、州の緊急事態計画もこのような支援の状況にあって十分なものではない。 州政府と農業公社はどちらも農業支援プログラムの戦略面や運営面の有効性を報告し、評価するための有効なプロセスを持っていない。	

参考資料９　日本国会計検査院における農林水産関連分野に対する検査報告の概要

※　本表における No.は、報告書本文中の図表 7-6 における No.と対応している。

No	決算検査報告年度	掲記区分	件名	検査の観点	着眼点	内容等	政策分野
1	平成 21（2009）	検査要請事項	牛肉等関税を財源とする肉用子牛等対策の施策等について	合規性 経済性 効率性 ○有効性等	制度の概要や施策の実施状況等、特に、独立行政法人農畜産業振興機構に造成されている資金並びに農林水産省及び同機構の補助金等の交付先に造成されている基金について、事業の実施及び経理は事業目的等に沿って適切かつ効率的・効果的に行われているか、資金及び基金の規模や必要性等の見直しは事業の進ちょく状況や社会経済情勢の変化に応じて適時適切に実施されているかなど	牛肉等関税を財源とする肉用子牛等対策の施策等に関して、①制度の概要及び施策の実施状況等、②独立行政法人農畜産業振興機構、同機構の補助金交付先等に造成されている資金等の状況を検査したところ、①肉用子牛等対策は、肉用牛の生産コストの低減や国産牛肉の価格水準の低下という成果を必ずしも十分発現させているとはいえない状況にあった。②同機構、同機構の補助金等交付先に造成されている資金等を全体としてみた場合、支出額と比較して多額の資金を長期間保有している状況となっていた。また、事業実績額と比較すると多額の資金を保有している基金や事業実績額に対する事務費の割合が高い基金等があった。さらに、基金に関する個別の事態として基金事業の在り方の検討を要するものや経理等が適切を欠いていたもの、基金の見直しの問題点等もあった。したがって、農林水産省及び同機構は、引き続き肉用牛の生産コストの低減を図ること、真に必要な場合にのみ基金を造成して事業を実施すること、現在基金を造成して事業を実施しているものは事業の在り方を幅広く検討することなどに留意して、牛肉等関税を財源とする肉用子牛等対策を適切かつより効率的・効果的に実施するよう努める必要がある。	経営安定対策
2	平成 23（2011）	検査要請事項	牛肉等関税を財源とする肉用子牛等対策の施策等について	合規性 経済性 効率性 ○有効性等	個別の事業の実施状況や第 1 次報告の取りまとめに際して検査を実施していない団体が保有している基金の状況等について、事業の実施及び経理は事業目的等に沿って適切かつ効率	参議院からの検査要請を受けて、平成 22 年 8 月に、牛肉等関税を財源とする肉用子牛等対策の施策等に関して検査の結果を報告した。今回、同報告の取りまとめに際して時間的制約により検査を実施していない団体が保有している基金の状況や個別の事業の実施状況等を中心に検査したところ、肉用子牛等対策に係る各事業の効果が集約されて現れることとなる肉用子牛生産者補給金制度において、生産コストの低減等により保証基準価格が合理化目標価格まで下がれば肉用子牛等対策の目的を達成することになるのに、保証基準価格と合理	経営断定対策

No	決算検査報告年度	掲記区分	件名	検査の観点	着眼点	内容等	政策分野
					的・効果的に行われているか、基金の規模や必要性等の見直しは事業の進捗状況や社会経済情勢の変化に応じて適時適切に実施されているかなど	化目標価格のかい離がいずれの品種においても広がっていた。そして、検査を実施した各事業において、適切とは認められなかったり、効率的・効果的になっていなかったりする事態が見受けられた。したがって、農林水産省及び独立行政法人農畜産業振興機構は、上記の事態を改善するとともに、生産者等の合理化努力を阻害することがないか、補助金受給者が政策目標達成へのインセンティブを強く意識できる環境が整備されているかに特に留意して、今後の肉用子牛等対策をより効率的・効果的に実施する必要がある。	
3	平成 24（2012）	意見表示事項（36 条）・随時報告	漁船保険振興事業資金の有効活用について	○有効性等	漁船保険中央会が設置造成している漁船保険振興事業資金の運用益により実施されている漁船保険振興事業の必要性等が適時適切に見直され、同資金が有効に活用されているかなど	水産庁は昭和 41 年度及び 48 年度に計 47 億円を漁船保険中央会に交付し、同中央会はこれらの交付金を運用型の基金である漁船保険振興事業資金（振興資金）として設置造成し、その運用益により各種の助成事業等（漁船保険振興事業）を実施している。しかし、漁船保険振興事業において、振興資金の運用益の減少に伴い事業費が大きく減少する中で、多くの漁船保険組合が、研修会を開催するのに必要とは認められない経費を事業費に含めていたり、類似の制度が整備されていることなどから事業の意義が低下していたりなどしている事態が見受けられた。したがって、同庁は、漁船保険振興事業については各事業の廃止も含めて検討するなど従来の事業の在り方を抜本的に見直すことにより振興資金を有効に活用するための方策を検討するとともに、有効活用が図られない振興資金については返還させるなどして、財政資金の有効活用を図る要がある。	経営安定対策
7	平成 25（2013）	随時報告	復興木材安定供給等対策の実施状況等について	合規性 経済性 効率性 ○有効性等	これまでに実施された復興対策基金の執行状況等を確認するとともに、復興対策基金事業が実施要綱等に基づき適切に実施されているか、被災地の現状を踏まえた、復旧・復興のため	林野庁は、東日本大震災の被災地域だけでは賄いきれない復興に必要な木材を全国規模で安定供給する体制を構築することを政策目標として補助金を交付し、45 道府県がこの補助金で造成した基金で実施する復興木材安定供給等対策について、22 道県を検査したところ、平成 25 年 7 月に発出した復興木材安定供給等対策の使途厳格化に係る通知に基づく対応が講じられることになる以前の 25 年度までに事業主体において、木材の国内供給の増加につながらない輸出の促進に関する調査等を行っていたり、搬出間伐の施業地とは無関係な	経営安定対策

No	決算検査報告年度	掲記区分	件名	検査の観点	着眼点	内容等	政策分野
					に効率的かつ効果的なものとなっているかなど	点在地で切捨間伐を実施していたりなどしていた。また、木材の流通状況について、調査した範囲では、被災地以外から被災地への木材の供給は極めて限定的なものにとどまっていて、全国規模での被災地への木材供給は見受けられなかった。さらに、同庁は、復興木材安定供給等対策等における木材の生産能力向上の目標値については検証することとしていなかった。したがって、同庁において、使途厳格化に係る通知に沿って適切に事業を実施するよう府県に周知したり、復興木材安定供給等対策の効果について、今後の復興事業の政策目標の設定や評価に資するよう可能な限り評価及び検証に努めたりするとともに、今後の復興事業については、被災地の現状や復興の進捗状況を常に的確に把握して、被災地の要望に対応した事業となるようにしたり、被災地の復興に直接かつ効果的に貢献することとなる政策目標及び政策目標と整合した適切かつ測定可能な目標値を設定して、事業効果の評価及び検証を的確に実施したりなどすることが必要である。	
9	平成26（2014）	随時報告	国有林野事業の運営等について	合規性 経済性 効率性 ○有効性 等	国有林野の管理経営に係る組織体制は、どのように変わってきているか、また、一般会計等への移行に伴う権利義務の承継等は、どのようになっているか。公益重視の管理経営に係る施策である民有林との一体的な森林整備等の推進並びに森林・林業再生に貢献するための施策であるシステム販売、路網のネットワーク機能強化事業、民有林	平成 25 年度から一般会計で経理されることとなった国有林野事業について、公益重視の管理経営を一層推進するための施策や森林・林業再生に貢献するための施策の実施状況及びその効果並びに国有林野事業特別会計から承継された借入金の返済に係る試算、借入金の返済状況等を検査したところ、民有林との一体的な森林整備等の推進のための公益増進協定において森林の整備及び保全に係る効果の分析や評価をしていなかったり、需要者とあらかじめ取引量等に係る協定を締結し、安定的かつ計画的な供給を行う販売方法であるシステム販売において協定で約定した取引量に対して販売量の不足が見込まれる場合に具体的な対策を講じていないため、その効果が十分に発揮されていなかったりなどしていた。また、借入金の返済は、国有林野の産物の売払収入等から当該売払等に要する費用を控除した額に相当する額で行うこととされていて、借入金の返済に係る林野庁の試算では、システム販売等の森林･林業再生に貢献するための施策の実施等により、国有林材の販売量を増加させたり、主伐立木単価を上昇させ	競争力等強化

No	決算検査報告年度	掲記区分	件名	検査の観点	着眼点	内容等	政策分野
					と連携した施業の推進及び林業の低コスト化等に向けた技術開発等は、それぞれ適切に実施され、かつ、効果を発揮しているか。国有林野事業における施策が発揮している効果は、借入金の返済に係る林野庁の試算に照らして、平成60 年度までに借入金の返済を可能とするものとなっているか、また、借入金の返済は、国有林野事業債務管理特別会計が設けられた趣旨に照らして、国有林野の産物の売払収入等により行われているか。	たりすることを前提としているが、施策の効果が十分に発揮されていない状況で新たな国民負担を生じさせずに 60 年度までに借入金を返済するためには、なお一層の努力が必要である。さらに、国有林野の産物の売払等に要する費用以外の経費が、国有林野産物等売払及管理処分業務費の歳出科目から誤って支出されているものがあり、借入金返済額の適切な算出に影響するおそれもあった。したがって、同庁において、今後の国有林野事業の運営等に当たって、公益重視の管理経営を一層推進するための施策及び借入金返済の前提となる森林・林業再生に貢献するための施策を確実に実施するよう、より一層努力すること、各森林管理局等に、販売等の事業に係る経費をその内容に応じた適正な歳出科目から支出するよう指導を徹底することなどに留意して対応を検討することが必要である。	
12	平成28 （2016）	処置要求事項 （34 条・36 条）	6 次産業化ネットワーク活動交付金等による事業のフォローアップについて	合規性 ○有効性 等	事業承認者は事業主体が開発した新商品に係る利益の発生状況等を適時適切に把握しているか、事業主体の所得の増大に寄与するために新商品開発事業の実施により利益は発生しているか、事業承認者は事業主体に対する	６次産業化ネットワーク活動交付金等による事業の実施に当たり、事業主体から収益報告書を提出期限内に確実に提出させるよう是正改善の処置を求め、及び新商品に係る利益が発生していない場合に要因等を事業主体から報告させたり、サポート機関の更なる活用を図ったり、事業終了後 4 年目以降も利益の発生状況等について報告を徴したりするよう改善の処置を要求したもの	競争力等強化

No	決算検査報告年度	掲記区分	件名	検査の観点	着眼点	内容等	政策分野
					指導を十分に行っているか、サポート機関は事業主体に十分に活用されているかなど		
13	平成 28 (2016)	処置要求事項（36 条）	農林水産物・食品の輸出促進事業の評価等について	合規性 ○有効性 等	輸出対策事業の実施に当たり、輸出額の目標値の設定及び実績値の把握が適切なものとなっているか、目標達成率の背景としての要因分析が適切に行われているか、事業成果報告書による事業成果の評価に基づく指導等を行っているかなど	農林水産物・食品の輸出促進事業について、事業成果報告書における輸出額の目標値及び実績値や目標達成率に係る要因分析の記載状況を適切に把握するとともに、産地間連携等の取組に係る事業成果の把握が適切に行える手法を明確にしたり、事業成果の評価に基づく事業実施主体に対する指導等の内容を明確にしたりなどすることにより、事業成果の評価等が適切に行われるよう改善の処置を要求したもの	競争力等強化

注：検査の観点の○印は、主な観点を表している。

参考資料 10　本報告書で取り上げたアメリカ及びカナダの検査報告等の一覧

（1）本報告書で取り上げたアメリカ会計検査院（GAO）の検査報告

No.	公表年	タイトル	邦訳
1	2011	USDA Systems Modernization: Management and Oversight Improvements Are Needed	USDA システムの近代化：管理と監督の改善が必要である
2	2012	Crop Insurance: Savings Would Result from Program Changes and Greater Use of Data Mining	作物保険：プログラムの変更やデータマイニングの利用拡大によって節約がもたらされる
3	2012	Farm Bill: Issues to Consider for Reauthorization	農業法案：再認証について検討すべき課題
4	2012	Seafood Safety: Responsibility for Inspecting Catfish Should Not Be Assigned to USDA	シーフードの安全性：USDA はなまずの検査を所管すべきでない
5	2012	Farm Programs: Direct Payments Should Be Reconsidered	農場プログラム：直接固定支払は再考すべきである
6	2013	Farm Programs: USDA Needs to Do More to Prevent Improper Payments to Deceased Individuals	農場プログラム：USDA は死亡した人への不適切な支払を防ぐために多くのことを実施する必要がある
7	2013	Farm Programs: Additional Steps Needed to Help Prevent Payments to Participants Whose Incomes Exceed Limits	農場プログラム：限度額を超えた所得がある参加者への助成金を防ぐ n には追加措置が必要である
8	2013	Farm Programs: Changes Are Needed to Eligibility Requirements for Being Actively Involved in Farming	農場プログラム：農業に積極的に参加するための資格要件は変更する必要がある
9	2014	USDA Farm Programs: Farmers Have Been Eligible for Multiple Programs and Further Efforts Could Help Prevent Duplicative Payments	USDA 農場プログラム：農民は複数のプログラムに参加する資格があり、さらなる努力が重複支払の防止に役立つ可能性がある
10	2014	Crop Insurance: Considerations in Reducing Federal Premium Subsidies	作物保険：連邦保険料の補助金の削減に関する考慮事項
11	2014	Federal Food Safety Oversight: Additional Actions Needed to Improve Planning and Collaboration	連邦政府による食品安全の監視：計画と協力を改善するために必要な追加の行動
12	2015	Farm Program Modernization: Farm Service Agency Needs to Demonstrate the Capacity to Manage IT Initiatives	農場プログラムの近代化：農業サービス局は IT 政策を管理する能力を具体的に示す必要がある
13	2016	Food Safety: FDA's Efforts to Evaluate and Respond to Business Concerns Regarding the Produce Rule	食品安全性：生産ルールに関する企業の懸念を評価、対応する FDA の取組
14	2016	Seafood Safety: Status of Issues Related to Catfish Inspection	食品安全性：なまず検査に関する課題の現状
15	2017	Food Safety: A National Strategy Is Needed to Address Fragmentation in Federal Oversight	食品安全性：連邦政府の監督権限の細分化に取り組むための国家戦略が必要である
16	2017	Foot-And-Mouth Disease: USDA's Evaluations of Foreign Animal	口蹄疫：USDA による海外の動物衛生システムの評価はよりよいガイダンス

		Health Systems Could Benefit from Better Guidance and Greater Transparency	と透明性から利益を得ることができる
17	2017	Crop Insurance: Opportunities Exist to Improve Program Delivery and Reduce Costs	作物保険：プログラムの実施を改善し、コストを削減する機会が存在する
18	2017	Imported Seafood Safety: FDA and USDA Could Strengthen Efforts to Prevent Unsafe Drug Residues	輸入水産物の安全性：FDA と USDA は危険薬物の残留物を防ぐ努力を強化できる
19	2017	Federal Regulations: Key Considerations for Agency Design and Enforcement Decisions	連邦規制：政府機関による制度設計と執行決定に関する主な考慮事項
20	2017	Food Safety: FDA Continues to Evaluate and Respond to Business Concerns about the Produce Rule	食品安全性：FDA は生産ルールに関する企業の懸念を評価し、対応を継続する
21	2018	Food Safety and Nutrition: FDA Can Build on Existing Efforts to Measure Progress and Implement Key Activities	食品安全性と栄養摂取：FDA は進捗状況を評価し、主要な活動を実行するため、既存の取組を強化できる
22	2018	Food Safety: USDA Should Take Further Action to Reduce Pathogens in Meat and Poultry Products	食品安全性：農務省は食肉、家禽製品の病原体を減らすため、さらなる措置を講じるべきである
23	2018	Farm Programs: Information on Payments [Reissued with Revisions Jun. 05, 2018]	農場プログラム：支払に関する情報 [2018 年 6 月 5 日、改訂に伴う再発行]

（2）本報告書で取り上げたアメリカ農務省（USDA）の監察レポート

No.	公表年	タイトル	邦訳
1	2010	Risk Management Agency Activities to Renegotiate the Standard Reinsurance Agreement	標準再保険契約の再交渉に向けた危機管理庁の活動
2	2011	Food Safety and Inspection Service In-Commerce Surveillance Program	食品安全検査局：商業目的でのサーベイランスプログラム
3	2013	RMA: Federal Crop Insurance - Organic Crops	連邦穀物保険-有機栽培穀物
4	2013	Food Safety and Inspection Service - Inspection and Enforcement Activities At Swine Slaughter Plants	食品安全検査局：豚屠殺場における検査及び施行促進に関する行動
5	2015	FSIS Ground Turkey Inspection and Safety Protocols	食品安全検査局：栄養成分表検査及び安全手順
6	2015	RMA: Crop Insurance Compliance Case Management	穀物保険に係るコンプライアンス事例の管理
7	2017	Food Safety and Inspection Service Followup on the 2007 and 2008 Audit Initiatives	食品安全検査局による 2007 年・2008 年監査イニシアティブのフォローアップ
8	2017	Food Safety and Inspection Service's Controls Over Declaring Allergens on Product Labels	食品安全検査局による製品ラベルでのアレルゲン表示に係る統制
9	2017	Evaluation of Food Safety and Inspection Service's Equivalency Assessments of Exporting Countries	食品安全検査局による輸出国との同等性検査に係る評価
10	2018	Foreign Agricultural Service's Export Credit Guarantee Program	海外農業局による輸出信用保証プログラム

11	2019	Food Safety and Inspection Service's Oversight of the new Poultry Inspection System	食品安全検査局による新たな家禽検査システムの監督
12	2019	Controls Over Inspection of Exported Grain	輸出穀物の検査に係る統制
13	2019	Forest Service's Controls Over its 2018 Supplemental Disaster Appropriations	2018 年の追加の災害予算に対する森林局による管理

（3）本報告書で取り上げたアメリカ海洋漁業局（商務省海洋大気庁）の監察レポート

No.	公表年	タイトル	邦訳
1	2010	Review of NOAA Fisheries Enforcement Asset Forfeiture Fund	アメリカ海洋大気庁漁業局による資産没収基金の執行に係るレビュー
2	2010	Final Report—Review of NOAA Fisheries Enforcement Programs and Operations	最終報告-アメリカ海洋大気庁漁業局のプログラム・オペレーションの執行に係るレビュー
3	2013	NOAA Needs to Continue Streamlining the Rulemaking Process and Improve Transparency and Consistency in Fisheries Management	アメリカ海洋大気庁はルール形成を合理化し、漁業管理の透明性と一貫性を向上させる必要がある
4	2016	NOAA Fisheries Needs to Improve Management and Oversight of Electronic Monitoring Programs	アメリカ海洋大気庁漁業局は電子監視プログラムの管理・監視を改善する必要がある
5	2016	Delinquency Follow-Up Procedures and System Shortcomings Pose Risks for Fisheries Finance Program	フォローアップ手続の不履行と制度上の欠陥が、漁業金融プログラムにリスクをもたらす
6	2018	Audit of NOAA Pacific Coastal Salmon Recovery Fund Grants to the Northwest Indian Fisheries Commission	アメリカ海洋大気庁が行う北東部インディアン漁業委員会に対する太平洋沿岸サケ回復基金の拠出に係る監査

（4）本報告書で取り上げたカナダ会計検査院（OAG）の検査報告

No.	公表年	タイトル	邦訳
1	2010	2010 Spring Report of the Auditor General of Canada, Chapter 5 Scientific Research—Agriculture and Agri-Food Canada	会計検査院 2010 年春季報告書　第５章 科学研究—農務農産食料省（AAFC）
2	2011	2011 Fall Report of the Auditor General of Canada, Chapter 3 Payments to Producers—Agriculture and Agri-Food Canada	会計検査院 2011 年秋季報告書　第 3 章 生産者への支払—農務農産食料省 (AAFC)
3	2012	2012 Fall Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Chapter 2　Financial Assurances for Environmental Risks	環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる 2012 年秋季報告書　第 2 章 環境リスクに対する経済的保証
4	2013	2013 Spring Report of the Auditor General of Canada, Chapter 1 Status Report on Evaluating the Effectiveness of Programs	会計検査院 2013 年春季報告書　第 1 章 プログラムの有効性評価に関する現状報告

5	2013	2013 Fall Report of the Auditor General of Canada, Chapter 8 Disaster Relief for Producers—Agriculture and Agri-Food Canada	会計検査院 2013 年秋季報告書　第 8 章 生産者に対する災害支援 - 農務農産食料省 (AAFC)
6	2013	2013 Fall Report of the Auditor General of Canada, Chapter 4 Canada's Food Recall System	会計検査院 2013 年秋季報告書　第 4 章 カナダの食品リコール制度
7	2016	2016 Fall Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Report 2 Sustaining Canada's Major Fish Stocks—Fisheries and Oceans Canada	環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる 2016 年秋季報告書　報告書 2　カナダの主要魚種の維持—水産海洋省(FOC)
8	2017	2017 Fall Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Report 2 Adapting to the Impacts of Climate Change	環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる 2017 年秋季報告書　報告書 2　気候変動の影響への適応
9	2018	2018 Fall Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable DevelopmentReport 4, Environmental Petitions Annual Report	環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる 2018 年秋季報告書報告書 4 環境請願に関する年次報告書
10	2018	2018 Fall Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development Report 3　Departmental Progress in Implementing Sustainable Development Strategies	環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる 2018 年秋季報告書　報告書 3　持続可能な開発戦略における農務農産食料省の進捗状況
11	2018	2018 Spring Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Report 3 Conserving Biodiversity	環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる 2018 年春季報告書　報告書 3　生物多様性の保全
12	2019	2019 Spring Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Report 2 Protecting Fish From Mining Effluent	環境と持続可能な開発担当コミッショナーによる 2019 年春季報告書　報告書 2　鉱業排水からの魚類保護

（5）本報告書で取り上げたカナダ農務農産食料省の監察レポート

No.	公表年	タイトル	邦訳
1	2012	Evaluation of Income Stability Tools - AgriStability and AgriInvest	収入安定化方策−農業安定化プログラム、農業投資プログラムに係る評価
2	2012	Evaluation of the AgriInsurance, Private Sector Risk Management Partnerships and Wildlife Compensation Programs	農業保証プログラム、民間セクターリスク管理パートナーシップ、野生動物補償プログラムに係る評価
3	2014	Evaluation of the Canadian Integrated Food Safety Initiative	カナダ食品安全イニシアティブに係る評価

4	2015	Audit of Initiatives Under the Agricultural Marketing Programs Act	農業マーケティングプログラム法の各施策に係る監査
5	2015	Audit of the AgriMarketing program – market development stream	農業マーケティングプログラム-市場の開拓に係る監査
6	2016	Audit of the AgriInnovation Program – Enabling Commercialization and Adoption Stream	農業革新プログラム-商品化・採用に係る監査
7	2016	Audit of the AgriMarketing program – assurance systems stream	農業マーケティングプログラム-保証制度に係る監査
8	2017	Evaluation of AgriStability, AgriInvest, AgriInsurance and the Wildlife Compensation Program	農業安定化プログラム、農業投資プログラム、農業保証プログラム、野生動物補償プログラムに係る評価
9	2017	Evaluation of the AgriInnovation Program – Stream A: Research Accelerating Innovation	農業革新プログラム A 節-研究促進イノベーションに係る評価
10	2017	Evaluation of the AgriInnovation Program – Stream B: Research, Development and Knowledge Transfer	農業革新プログラム B 節-研究・開発・知識移転に係る評価
11	2017	Evaluation of AgriMarketing, Stream D: Assurance Systems	農業マーケティンググプログラム　D 節-保証制度に係る評価
12	2018	Evaluation of the AgriMarketing Program Stream C: Market Development	農業マーケティングプログラム　C 節-市場の開拓に係る評価
13	2018	Evaluation of AgriInnovation Program Stream C: Enabling Commercialization and Adoption	農業革新プログラム C 節-商品化・採用に係る評価

（6）本報告書で取り上げたカナダ天然資源省（林業）の監察レポート

No.	公表年	タイトル	邦訳
1	2012	Audit of Investments in Forest Industry Transformation Program	林業変革プログラムへの投資に係る監査
2	2016	Evaluation Report: Forest Products Market Access and Development	評価レポート：森林製品の市場アクセスと開発
3	2016	Audit of Expanding Market Opportunities in CFS (AU1702)	カナダ森林局における市場拡大機会に関する監査

（7）本報告書で取り上げたカナダ水産海洋省の監察レポート

No.	公表年	タイトル	邦訳
1	2010	Audit of Small Craft Harbours Divestiture Class Grant Program	小規模漁港売却補助プログラムに係る監査
2	2012	Audit of the Aquaculture Innovation and Market Access Program	水産養殖における革新及び市場アクセスプログラムに係る監査
3	2017	Audit of the Canadian Shellfish Sanitation Program	カナダの甲殻類衛生プログラムに係る監査

（8）本報告書で取り上げたカナダ・オンタリオ州会計検査院の検査報告

No.	公表年	タイトル	邦訳
1	2013	2013 Annual Report, Forest Management Program	2013 年度年次報告書 森林管理プログラム
2	2017	2017 Annual Report Volume 1, Farm Support Programs (Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs)	2017 年度年次報告書第 1 巻 農業支援プログラム（農業・食品・農村省）
3	2019	2019 Annual Report Volume 1 Food Safety Inspection Program（Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs; Ministry of Health; and Public Health Units）	2017 年度年次報告書第 1 巻 食品安全検査プログラム（農業・食品・農村省、保健省及び公衆衛生部門）

参考資料 11　参考文献

※参考資料 10 で取り上げた調査対象国等の会計検査院の検査報告を除く。

- 東信男（2019）「公的部門における外部監査と内部監査の連携－米国の会計検査院（GAO）と監察総監室（OIG）－」『月間監査研究』2019 年 12 月号
- 水産庁（2012）「個別割当（IQ）方式・譲渡性個別割当（ITQ）方式について」
- 全国農業協同組合中央会（2013）「カナダ：TPP 交渉における供給管理 5 品目の位置づけ」2013 年 11 月号（No.175）
- 東村玲子（2008）「IQ 制による漁業管理の実態～－カナダ Newfoundland 島のズワイガニ漁業の乗船調査から－」（第 50 回地域漁業学会大会）
- 東村玲子（2013）「ズワイガニの漁業管理と世界市場」成山堂
- 平松英哉（2009）「公共部門における「評価（evaluation）」と「監査（audit）」：両者は区別可能か？」『同志社政策研究』第 3 号
- 寳劔久俊（2014）「カナダ農業の特徴と穀物生産動向について」（ジェトロアジア経済研究所海外研究員レポート）
- 松原豊彦（2014）「カナダの農業政策—最近の展開と課題」『農業と経済』
- 松原豊彦（2018）「NAFTA 再交渉とカナダの新農業政策」『農業と経済』
- 山崎由希子、Jean-François Tremblay、石田三成（2006）「カナダにおける国と地方の役割分担」『「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」報告書』（財務省財務総合政策研究所）
- 吉井邦恒（2013）「カナダの Growing Forward 2 の概要について—農業リスク管理政策の変更点を中心に」、農林水産省
- 林野庁「森林保険をめぐる状況について」
- JETRO（2018）「カナダ国民のための食品安全規則（仮訳）」
- Agriculture and Agri-Food Canada(AAFF), (2018),”Canadian Agricultural Partnership: Business Risk Management Programs”
- Statistic Canada, (2017), ”A portrait of a 21st century agricultural operation”
- Agriculture Financial Services Corporation (AFSC), ”Results of Consultations on the Development of the Next Agricultural Policy Framework”
- Agriculture Financial Services Corporation (AFSC), ”Canadian Agricultural Partnership: Federal activities and programs”
- Agriculture Financial Services Corporation (AFSC), ”AgriMarketing Program: National Industry Association Component: Applicant guide”
- Agriculture Financial Services Corporation (AFSC), ”AgriInnovate Program: Applicant Guide”
- Natural Resource Canada, ”About the Canadian Forest Service”
- Canadian Council of Forest Ministers(CCFM), ”A Vision for Canada’s Forests: 2008 and Beyond”
- Department of Fisheries and Oceans(DFO), “Fisheries management decisions”
- Department of Fisheries and Oceans(DFO), “Integrated fisheries management plans”

- Fisheries and Oceans Canada,”4VWX5 groundfish - Maritimes Region”
- Agriculture Financial Services Corporation (AFSC), ”AgriStability Program Handbook 2018”
- Agriculture and Agri-Food Canada(AAFF), ”AgriInsurance Program”
- Agriculture and Agri-Food Canada(AAFF) ,”AgriInvest”
- Agriculture and Agri-Food Canada(AAFF),”Canadian Agricultural Partnership - Business Risk Management Programs effective April 2018”
- Agriculture and Agri-Food Canada(AAFF) ,”AgriRecovery”
- Saskatchewan Province, (2017),”Saskatchewan Agrees to Canadian Agricultural Partnership”
- Agriculture and Agri-Food Canada,(2009), ”Report of the Independent Investigator into the 2008 listeriosis outbreak”
- Canadian Food Inspection Agency (CFIA), ”Safe Food for Canadians Act”
- Canadian Food Inspection Agency(CFIA), ”Safe Food for Canadians Regulation”
- Govrernment Auditng Office (2018) *Government Auditing Standards 2018 Revision*, GAO-18-568G.

参考資料 12　用語集

■検査、監査、評価

「検査」、「監査」という用語と「評価」という用語は、確立された基準の有無、規範性の有無、政策目的の妥当性を問うか否かの観点から、区別して用いられることがある。すなわち、検査・監査は、特定の基準に照らして、監査対象プログラムの運営やリスク管理、ガバナンスがどの程度うまく設計され、機能しているかを規範的に判断し、プログラム実施者がプログラムを改善することを支援する行為のことである。

これに対して、評価は、プログラムの実施と成果との間にある因果関係を証拠に基づき中立的に把握し、プログラム実施者がプログラムの目的に達しているかどうかを理解できるように支援し、政策目的の妥当性を問う行為である。

ただし、平松（2009）が指摘するように、実務上、両者の境界線は曖昧なものになりつつあり、評価や監査を行う実務者は、自らが行う活動を評価と呼ぶのか監査と呼ぶのか、概念区分を考えながら仕事をしているわけではなく、政策やその実施上の問題点を明らかにし、改善のための情報を生み出すことに関心がある。監査の基準が評価で用いられることもあれば、評価の手法が監査の中で用いられていることも、よく見られる。また、本報告書で取り上げるアメリカ会計検査院（GAO）でも、プログラム評価は業績監査の一種という整理がなされてきた。

■個別割当（IQ）

個別割当（Individual Quota: IQ）は、TAC の範囲内で、各漁業者（又は漁船）に個別漁獲量を割り当てる制度である。個別の漁獲割当量（通常は年間）が定まっているため、①TAC と合わせることで資源の維持回復が期待できる、②他の漁業者の行動に左右されないことから漁期中は自らのペースで漁獲でき、他の漁業者との競争に陥らないため、競争に費やす労力や資源が削減される、③各漁業者が市場動向を見ながら漁業ができることから、魚価が高いときに漁獲することが可能になる、といった効果が期待できる。

■収入ナラシ

農産物の販売収入（価格×単収）が直近数年間の平均値を下回った場合にその差額（又はその一部）を補てんする制度である。

■譲渡性個別割当（ITQ）

個別割当（IQ）を売買等で譲渡可能にしたのが、譲渡性個別割当（Individual Transferable Quota: ITQ）である。ITQ 方式では各漁業者が持つ漁獲枠を漁業者同士で貸借、売買できる。

■総漁獲可能量（TAC）

総漁獲可能量（Total Allowable Catch: TAC）とは、漁業資源管理のため魚種ごとに設定される漁獲量の上限である。漁獲可能量は、科学的根拠に基づいて算出された「生物学的許

容漁獲量（Allowable Biological Catch: ABC）」やその他社会・経済学的な要因を考慮して決定される。

■不足払い

不足払いとは、農産物の価格が基準額を下回った場合にその差額（又はその一部）を補てんする制度である。

令和元年度会計検査院委託業務報告書

アメリカ及びカナダにおける農林水産関連分野に対する会計検査等に関する調査研究

令和２年２月

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社
政策研究事業本部
（執筆者：大野泰資、馬場康郎、秋山卓哉、橋本和子、立石大二）
〒105-8501　東京都港区虎ノ門 5-11-2　オランダヒルズ森タワー
電話：03-6733-1021　　FAX：03-6733-1029