



「労農一植え付け」 関東・外房 小高得滋
 (全農林写真コンクール応募作品から)

目 次

特集 2007年度予算

2007年度政府予算と国・地方財政	平岡和久 (4)
2007年度農林水産予算の特徴	神山安雄 (15)
縮小される自治体農政	石原健二 (29)
水産財政の推移と現状	加瀬和俊 (41)
「参入自由化」で日本漁業は再生できるか	
— 日本経済調査協議会・高木委員会報告を論評する	加瀬和俊 (50)

【時評】“日本人の生き方そのものに大きく関わる問題”
 である国境措置のあり方……………(K)(2)

☆☆表紙写真 「棚田に生きる」中国四国 愛媛農政 幸口栄二
 「農村と都市をむすぶ」2007年4月号(第57巻4号)通巻666

“日本人の生き方そのものに大きく 関わる問題”である国境措置のあり方

(一)



二月二六日、農水省は「国境措置」を撤廃した場合の国内農業等への影響「試算」、

「試算」の要約を「参考」として盛り込んだ「国内農業の体質強化に向けて」を発表した。オーストラリアを訪れた日本経団連の御手洗会長が日本とオーストラリアの経済連携協定（EPA）交渉に関して、乳製品など重要品目の関税の段階的削減を支持する発言をした（二・一〇日本農業新聞）と伝えられていることを踏まえ「国境措置の撤廃」を財界の要求と受けとめてのことであろう。

対オーストラリアEPAで仮に「国境措置の撤廃」を約束すれば、それは対オーストラリアのみにとどまらなくなることを、当然想定しておかなければならない。で、「試算」は「我が国が、すべての国に対して、すべての農産物及び農産物加工品・加工食品等……の関税をはじめとする国境措置を撤廃すること」を「前提」にして行なわれているが、その「試算」によれば「国境措置の撤廃により、国内市場に価格の安い外国産の農産物が大量に流入。それにより、多くの農産物が大幅に市場シェア

を失い、国内生産が縮小。最終的に、約三兆六〇〇億円、現在の農業産出額……の約四二％に相当する国内生産額が減少、「関連する農産物加工品」で二兆一〇〇〇億円の生産減が生じる。それに加え、「生産資材、飼料、農業機械等の製造業、運送業など幅広い産業に影響が波及」し「GDP全体の約一・八％に当たる九兆円の総生産が減少」、「全就業者の約五・五％に相当する約三七五万人分の就業機会を喪失」、食糧自給率は現在の四〇％が一二％になるとしている。

「経済財政諮問会議の作業部会では、食糧安全保障の確保のために「国内生産に頼ることがベストではない」という声も上がっている（二・二七日本農業新聞）」というから、「国境措置の撤廃」論者にとっては、四〇％から一二％への自給率の惨落など、織込みずみで問題にするに当たらないのであろう。が、現状の四〇％ですら不安というのが国民大多数の実感であり、表示した内閣府「食糧の供給に関する特別世論調査」が示しているように自給率引上げは国民の声になっている。

この国民の声は、地球温暖化が食糧危機を必至にするといわれているなかで、強まることはあっても弱まることはないとしていい。

国内農業崩壊は食糧不安をもたらすばかりでない。「農業生産が維持されることによって発揮されてきた国土、

自然環境の保全等の多面的機能や不測時にも国民に食糧を生産・供給する力（食糧供給力）が大きく低下。これは、一度失われると再び回復させることが困難”であることを「体質強化に向けて”は指摘、”国境措置の撤廃の是非は、我が国の食糧安定供給や農業のあり方に止まらず、この国のかたち、日本人の生き方そのものに大きく関わる問題”であることに注意を喚起している。

「その他」及び「わらび」

外国産の方 が輸入す る方がい い。	外国産より高 くても、食 料コストを 引き下げる 方がよい。	外国産より高 くても、食 料コストを 引き下げる 方がよい。	外国産より高 くても、食 料コストを 引き下げる 方がよい。	「その他」及 び「わらび」
2006.11 2000.7	7.8% 10.5	44.5% 40.5	42.3% 43.6	5.3% 5.2

(二)

EPA交渉入りにGOサインを出した両政府共同研究報告書のなかに、日豪の”EPA/FTAは、食糧貿易の関係を強化することに寄与し、世界的に食糧供給不足が生じた場合も含め、日本が食糧安全保障の目的を実現することに資する”という文章があるのを見て、農水相もこの文書に合意したということとは農水省も食糧安全保障政策を放棄したのかという疑いを持ったのだが、今回の文書を読み、この国のかたち、日本人の

生き方そのものに大きく関わる問題”として国境措置の重要性を認識していることがわかり、一安心した。美しい国づくり”を掲げている首相には特に、この問題が”国のかたち”に大きくかわる問題であることを是非とも十分に理解し、国境措置堅持に同意してもらおうよう努めてほしいと思う。

が、国内農業の体質強化に向けた農政改革”が、担い手への施策の集中化・重点化”に傾斜し過ぎているのは賛成できない。二〇〇〇年センサスまでの変動実態が示したことは、たとえば都府県五ha以上農家の二〇%は五年の間に五ha以下になってしまいが、替わって五ha以下層から経営縮小数を上回る規模拡大農家が出てくることによって五ha以上層は増えるということだった。所得安定を特定の担い手に限定する政策は、担い手の経営縮小率を若干は低めようが、担い手としては認定されなかった経営の上昇力を確実に抑圧する。構造動態統計の作成を急ぎ、この点の真摯な吟味を行ない、担い手限定施策を再検討すべきではないか。

もう一つ、”耕作放棄地の増加”を問題としてあげているが、その対策らしきものはないといっている。四五〇万haの確保は、”不測の事態”下での食糧供給問題にかかわる。どこのどういう農地をどうやって確保するのか、明確にすべきではないか。

(K)

二〇〇七年度政府予算と国・地方財政

立命館大学政策科学部教授

平岡 和久

はじめに

現在、日本経済の長期的な好景気が続かなかで経済格差と貧困が社会問題となっている。OECDが二〇〇六年に発表した「対日経済審査報告書」において日本の相対的貧困率（二〇〇〇年）が一三・五と一七カ国中アメリカに次いで第二位という結果は格差社会拡大を裏付けるものとなっている。『週刊東洋経済』（二〇〇七年二月二十四日）は「貧困問題」について特集を組んでいるが、それによると年収が二〇〇万円以下の給与所得者は九八一人（二〇〇五年）であり、一九九一年から二七一万人、二〇〇〇年から一五七万人増加している。『貯蓄残高ゼロ世帯』の割合は二〇〇〇年の二・四％から二〇〇六年の二二・九％に急激に増加している。OECD報告が比較した二〇〇〇年よりさらに事態は悪化しているのである。また、毎日新聞社の集計によると、納税者一人当た

りの平均所得を市区町村ごとにとみると、二〇〇二年から二〇〇四年にかけて納税者所得の自治体間格差が拡大しており、二〇〇四年において最高値の港区（九四七万円）は最低値の北海道上砂川町（二二一万円）の四倍以上となっている（『毎日新聞』二〇〇七年一月四日付）。

社会の二極化と貧困問題の深刻化の背景には、雇用者数に占める非正規労働者の割合が二〇一〇年で三〇％（二〇〇五年労働力調査）にまで急速に高まったことや、それに対応する税制、社会保障、最低賃金制度などの不備によって公共部門の所得格差是正機能、セーフティネット機能が十分に働かなかったことがある。

また、分権改革と教育・保健・医療・福祉などの地方公共サービスの充実が図られていたならば、社会の二極化と貧困問題はこれほど深刻化しなかったかもしれない。しかしながら、分権改革は財政再建優先路線によって歪められ、国の地方経費削減が教育・保健・医療・福

社などの公共サービスを担う自治体財政を直撃し、行政の機能不全をもたらしているといっている。

こうしたなかで「美しい国づくり」を掲げた安倍政権が発足し、二〇〇七年度予算はその最初の予算として注目を集めている。本稿は二〇〇七年度政府予算とそれとの国・地方財政の姿を描写することとする。

1、二〇〇七年度政府予算の概要と特徴

(1) 二〇〇七年度政府予算案の概要

二〇〇七年度政府予算案は安倍内閣初の予算であり、「格差社会」が問題となるなかで小泉内閣の財政再建優先路線をどう修正するかが注目されていた。また、経済界からは経済成長と財政健全化の両方に対して応える予算が期待されていた。実際の政府予算案は定率減税廃止による所得税増税のなかで企業減税の実施を目玉としたものとなっており、歳出面でも生活保護予算の削減など「格差社会」に対する施策としては逆方向のものが多くという批判が向けられている。一方、財政健全化に関しては自然増収や定率減税廃止を背景にした増収増によって新規国債発行額を抑制するものとなっている。小泉内閣時の二〇〇六年六月に決定した最後の「骨太方針」と「歳出・歳入一体改革」については安倍内閣においても継承されており、二〇一一年度に基礎的財政収支黒字化

の目標は堅持されている。

政府予算案の一般会計総額は四％増であり、歳出においては、国債費が一・九％増（交付税特会の借入金のうち国負担分の承継に伴う増約二・一兆円を含む）、地方交付税等が六・四％増となるなかで、一般歳出においても一・三％増と増加に転じた。歳入においては、景気回復を受けて増収は一六・五％増（七・六兆円増）の五三・五兆円を見込んでおり、それによって国債発行額は二五・四兆円（前年度比マイナス五・二％、四・五兆円減）に減額した（公債依存度は前年度の三七・六％から三〇・七％に低下）。これによってプライマリー・バランス（基礎的財政収支）は、前年度のマイナス一・二兆円からマイナス四・四兆円へと大幅に改善し（地方のプライマリー・バランスはプラス五・四兆円）、二〇一一年度の基礎的財政収支黒字化の目標を増税なしで達成する可能性もでてきた（表1参照）。

増収の内訳としては、所得税一六・五兆円（二九・四％増）、法人税が一六・四兆円（同二五・三％増）、消費税が一〇・六兆円（同一・〇％増）などとなっている（表2参照）。

一般歳出については、社会保障関係費が生活保護の母子加算の見直し、雇用保険国庫負担金の見直しによる失業対策費の減額などにより二・八％増にとどまる一方

表1 平成19年度一般会計歳入歳出概算

平成18年12月24日
(単位 百万円)

区 分	前年度予算額 (当初) (A)	平成19年度 概算額(B)	比較増△減額 (B-A)	伸 率
歳 入				%
1. 租 税 及 印 紙 収 入	45,878,000	53,467,000	7,589,000	16.5
2. そ の 他 収 入	3,835,024	4,009,808	174,784	4.6
3. 公 債 金	29,973,000	25,432,000	△4,541,000	△15.2
合 計	79,686,024	82,908,808	3,222,784	4.0
歳 出				
1. 国 債 費	18,761,560	20,998,807	2,237,247	11.9
2. 地方交付税交付金等	14,558,434	14,931,618	373,184	2.6
3. 一 般 歳 出	46,366,030	46,978,383	612,353	1.3
合 計	79,686,024	82,908,808	3,222,784	4.0

(注) 計数整理の結果、異動を生ずることがある。

出所：財務省資料

表2 2007年度一般会計税収・印紙収入概算

単位：億円、%

区分	2006年度予算当初	2007年度予算当初	増減率
所得税	127,880	165,450	29.4
法人税	130,580	163,590	25.3
消費税	105,380	106,450	1.0
その他	94,940	99,180	4.5
一般会計計	458,780	534,670	16.5

出所：財務省資料

で、公共事業関係費三・五％減、防衛費〇・三％減、文教・科学振興費〇・一％増、経済協力費四・二％減、エネルギー対策費八三・六％増（電源開発交付金の一般会計繰入方式への変更などによる）などとなっている（表3参照）。公共投資関係費は前年度から引き続き全体として削減される中で都市環境整備一・五％増、新幹線整備前年度同額、スーパージ中核港湾整備三七・五％増となっているのが目立つ。農林水産関係予算は三・一％減であり、なかでも公共事業関係費は五・七％減、食料安定供給関係費四・五％減、一般農政費一・三％増となっている。特に戦後農政の大転換といわれる「品目横断的経営安定対策」は一定規模以上の認定農業者と集落営農組織のみが対象となる。公務員人件費については国家公務員の定員を五年間で五・七％以上純減させる目標のもとで二〇〇〇人以上削減した。

(2) 「上げ潮路線」と政府予算
二〇〇七年一月二五日に閣議決定した「日本経済の進路と戦略」において「新経済成長」が目標にかかげられ、そこでは「成長なくして財政再建なし」の理念がうたわれた。経済成長を維持しつ

つ国民負担を最小化することを目標とし、負担増は最小限にとどめようというものである。国民負担を議論する際に注意すべきことは公的負担が低くなると私的負担が増えることである。租税負担率の低さは必ずしも国民の負担そのものが低いことを意味しない。また、租税負担率や国民負担率の低さが経済成長の条件になるという主張は、一九九〇年代に租税負担率・国民負担率の高い北欧諸国の経済が比較的堅実であった一方、先進国で最も租税負担率・国民負担率が低いグループに属する日本が長期的な経済停滞に見舞われたことからみても、その根拠が揺らいでいるとみるべきであろう。

安倍政権は「経済成長」と「財政再建」の両立を掲げており、歳出面においては「歳出・歳入一体改革」の路線を継承し、税収増を公共サービスの充実に向けるものとなっていない。「歳出・歳入一体改革」は二〇〇六年六月に閣議決定された時点においては二〇一一年度に基づいての財政収支を黒字化するためには一六・五兆円の対応額が必要であるという目標がかかげられ、それに対して歳出削減で一・四一四・三兆円、増税(二・二一五・一兆円)で残りをまかなうという枠組みであった。そのための歳出削減として社会保障一・六兆円程度、人件費二・六兆円程度、公共投資三・九五・六兆円程度、その他分野三・三丁四・五兆円程度の削減目標が示され

た。こうした歳出の大幅削減路線は引き継がれている。

その一方で税の自然増収は安易に歳出増に振り向けず、将来の国民負担の軽減に向けたことを原則として打ち出している。具体的には新規公債発行を四・五兆円減額するとともに、交付税特会の国負担分一八・七兆円を一般会計に承継し、二〇〇七年度から償還を開始する(債務償還費一・七兆円)。それでも国の長期債務残高は六〇七兆円(二〇〇七年末見込み)と減少していない。国・地方の長期債務残高(二〇〇七年度末見込み七七三兆円)の対GDP比では一四八%と主要先進国のなかで群を抜いている状況が続いている。財政再建優先論からみれば、長期債務残高の削減に向けた新たな目標設定が必要との議論が今後強まってくることが予想される。

2、二〇〇七年度予算と税制改革

安倍政権の成長重視の方針は税制改革にも影響を与えている。二〇〇七年の税制における主要な変化は個人所得税における定率減税の廃止と法人税の減税である。二〇〇六年に個人所得税の定率減税は半分が廃止されており、二〇〇七年から全廃となることがすでに決まっていた。二〇〇七年の定率減税廃止は一・一兆円の増税となる。資産所得課税においては、上場株式等における配当所得、株式譲渡所得に対する所得税・住民税の軽減税率

表3 平成19年度一般歳出概算

(政府案)

(単位:億円)

	18年度予算			19年度概算		
	17'→18' 増△減	伸率 (%)		18'→19' 増△減	伸率 (%)	
社会保障関係費	205,739	1,931	0.9	211,409	5,670	2.8
文教及び科学振興費	52,671	△4,559	△8.0	52,743	72	0.1
うち科学技術振興費	13,312	142	1.1	13,462	150	1.1
恩給関係費	9,989	△704	△6.6	9,235	△754	△7.5
防衛関係費	48,139	△425	△0.9	48,016	△123	△0.3
公共事業関係費	72,015	△3,295	△4.4	69,473	△2,542	△3.5
経済協力費	7,218	△186	△2.5	6,913	△305	△4.2
(参考)ODA	7,597	△265	△3.4	7,293	△304	△4.0
中小企業対策費	1,616	△114	△6.6	1,625	9	0.6
エネルギー対策費	4,709	△245	△4.9	8,647	3,938	83.6
食料安定供給関係費	6,361	△394	△5.8	6,074	△287	△4.5
産業投資別会計へ繰入	481	△229	△32.3	203	△278	△57.8
その他の事項経費	51,222	△949	△1.8	51,946	724	1.4
予備費	3,500	0	0.0	3,500	0	0.0
一般歳出計	463,660	△9,169	△1.9	469,784	6,124	1.3

出所:財務省資料

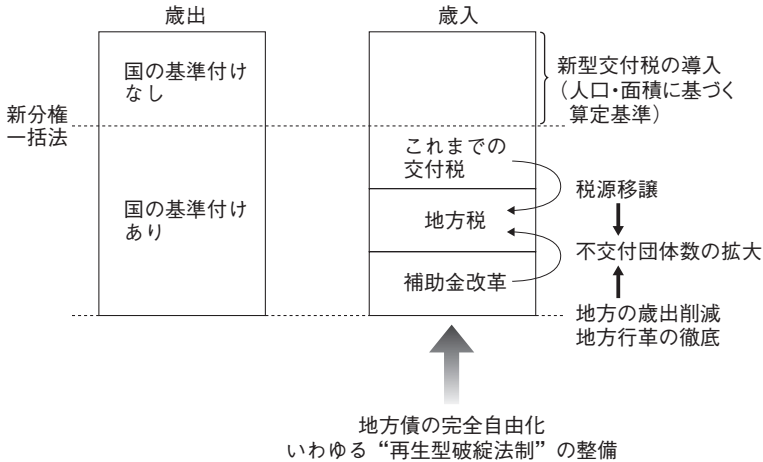
適用(本則二〇%を一〇%に軽減)を一年延長することとなった。

個人所得課税におけるもう一つの大きな変更は所得税から住民税への約三兆円の税源移譲が行われることである。二〇〇六年度においては暫定措置として所得譲与税で対応していたが、二〇〇七年度から道府県民税所得割四比例税化、市町村民税所得割六比例税化が行われる。それに対応して所得税においては税率区分が五%から四〇%までの六段階に再編され、個人の税負担はみれば所得税と住民税をトータルすれば増減税は釣り合うこととなる。ただし、個人住民税の前年度所得課税方式は維持されるため、所得変動の大きい個人にとっては影響が大きくなる。

個人所得税の増税と対照的なのが法人税の減税である。減価償却制度のほぼ四〇年ぶりの大幅見直しにより地方税を入れて約七〇〇億円の減税効果となる。減価償却における償却可能限度額(取得価額の九五%)と残存価額(法定耐用年数の経過時点で取得価額の一〇%)を撤廃し、全額損金算入できるようにした。また、フラットパネルディスプレイ製造設備等の法定耐用年数を短縮した。

なお、注目を集めていた道路特定財源の一般財源化については、「骨太方針2006」では一般財源化を図るこ

図1 分権改革の全体像



出所:『地方分権21世紀ビジョン懇談会報告書』(2006年7月3日)

とが打ち出されていたが、結局一般財源化そのものについての議論は次年度に先送りされた。

政府は二〇〇七年度を中途に税体系の抜本的改革を実現させるべく取り組むとしており、参議院選挙後の今年秋以降、税制改革の議論が本格化することが予定されている。そのなかで注目されるのが租税原則の見直しである。安倍政権の成長重視の方針を受けて政府税制調査会も「中立」原則を修正し、成長重視の税制へと路線転換を図る方向性をみせている。なかでも国際競争力の視点を重視したいっそうの法人課税の見直しと消費税の扱いが焦点となろう。今後の税制改革において「格差是正・貧困対策」と「経済成長戦略」のどちらを優先するのかが、ますます問われることになろう。

3、二〇〇七年度予算と地方財政改革

(1) 三位一体改革のネクスト・ステージに向けた改革論議と方向性

二〇〇六年度は三位一体改革の第一期最終年であったが、三兆円規模の税源移譲に対して、国庫補助負担金が四・四兆円程度削減された(二〇〇三年度～二〇〇六年度)。それに対して地方交付税については一般財源総額でみると二〇〇二年度に比べて二〇〇六年度は三・四兆円減となっており、トータルでは四・八兆円の純減に終わ

表4 地方財政計画歳入歳出一覧

(単位:億円、%)

区 分	平成19年度 (A)	平成18年度 (B)	増減額 (A)-(B)(C)	増減率 (C)/(B)	備 考
(歳入)					
地方譲与税	403,728	348,983	54,745	15.7	
地方特例交付金等	7,091	37,324	▲30,233	▲81.0	
地方交付税金	3,120	8,160	▲5,040	▲61.8	
国庫支出金	152,027	159,073	▲7,046	▲4.4	
地方債	101,739	102,015	▲276	▲0.3	
使用料及び手数料	96,529	108,174	▲11,645	▲10.8	
雑収	16,455	16,450	5	0.0	
計	50,572	51,329	▲757	▲1.5	
	831,261	831,508	▲247	▲0.0	
(歳出)					
給与関係経費	225,111	225,769	▲658	▲0.3	
退職手当以外	201,283	205,321	▲4,038	▲2.0	
退職手当	23,828	20,448	3,380	16.5	
一般行政経費	261,811	251,857	9,954	4.0	
補助	112,300	107,286	5,014	4.7	
単独	139,510	134,785	4,725	3.5	
国民健康保険関係事業費	10,001	9,786	215	2.2	
公債費	131,496	132,979	▲1,483	▲1.1	
維持補修費	9,766	9,768	▲2	▲0.0	
投資的経費	152,328	168,889	▲16,561	▲9.8	
直轄・補助	66,444	67,978	▲1,534	▲2.3	
単独	85,884	100,911	▲15,027	▲14.9	
公営企業繰出金	27,249	27,346	▲97	▲0.4	
企業債償還費普通会計負担分	18,915	18,828	87	0.5	
その他の	8,334	8,518	▲184	▲2.2	
不交付団体水準超経費	23,500	14,900	8,600	57.7	
計	831,261	831,508	▲247	▲0.0	
地方一般歳出	657,350	664,801	▲7,451	▲1.1	公債費、企業債償還費普通会計負担分、不交付団体水準超経費を除く

出所：総務省資料

った。その結果、自治体財政は逼迫し、分権改革は財政再建優先によって歪んでしまったのである。

二〇〇六年の当初から総務省の地方分権二一世紀ビジョン懇談会において三位一体改革のネクスト・ステージに向けた改革論議がスタートした。七月のビジョン懇談報告は地方財政制度の根本的な改革を提案し、それを受けて総務省は地方財政改革の方針を打ち出した。その主要内容は以下のとおりである(図1参照)。

①新分権一括法によって国の義務付け・関与を減らす。②国の基準付けのない部分は「新型交付税」でまかなう。③国の基準付けのある部分については地方税・従来型交付税・補助金でまかなう。④税源移譲と歳出削減によって交付税の不交付団体を拡大し、補助金改革を同時に進める。⑤地方債については完全自由化を進め、元利償還金への交付税措置を廃止する。⑥自治体再建法制を導入す

る。

これを受けて地方分権改革推進法が制定され、二〇〇一年までに新分権一括法を制定するために内閣府に地方分権推進委員会が設置されることとなった。

(2) 2007年度地方財政計画と交付税「包括算定経費(新型)」

成長戦略と財政再建の両立をかかげる安倍内閣において小泉内閣の「歳出・歳入一体改革」を引き継いでいることから、地方財政計画の歳出抑制路線は変わっていない。焦点となっていた地方交付税に関して財務省は税収増を背景に交付税法定率の引き下げを主張していたが、法定率は維持され、かわりに一般会計からの加算が先送りされた。

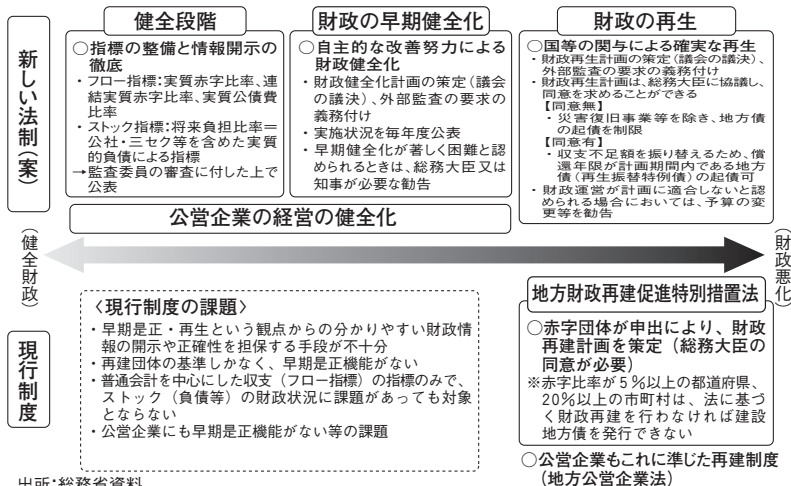
地方財政計画の歳出総額は八三・一兆円とほぼ前年度同額であるが、地方一般歳出をみると六五・七兆円と前年度より〇・七兆円(マイナス一・一%)の縮減となっている。項目別にみると退職手当と一般行政経費(補助事業)、不交付団体水準超過経費が増加した一方、給与関係費(退職手当を除く)が二%減、投資的経費(単独事業)が三%減(決算との乖離一体的は正分を除く)、投資的経費(補助・直轄事業)がマイナス二・三%、一般行政経費(単独事業)(決算との乖離一体的は正分を除く)がマイナス〇・九%などとなっている(表4参照)。

なかでも一般財源をみると総額で〇・九%増(〇・五兆円増)となっているが、不交付団体の水準超過経費分の増加〇・九兆円を勘案すると、交付団体ではむしろ若干減少している。地方税は実質六・五%増(二・五兆円増)、地方交付税はマイナス四・四%(〇・七兆円減)、臨時財政対策債はマイナス九・五%(〇・三兆円減)となっている。

基準財政需要額における「包括算定経費(いわゆる新型交付税)」の導入については二〇〇七年度に基準財政需要額(四一兆円)の一割程度(約五兆円)を見込み、三年間で三分の一程度を目指すとしている。また従来型基準財政需要額算定項目として新たに「地域振興費」を導入する。「包括算定経費(新型)」および「地域振興費」以外の費目については、公債費・事業費補正を除いてマイナス三・〇%となっている。

「包括算定経費」は現行の基準財政需要額の一部の行政項目を再編し、人口・面積を基本とした単純な算定による行政項目を創設するというものである。また、従来型の行政項目として人口・面積を測定単位とする「地域振興費」を新たに設ける。これにより測定単位は市町村でいえば従来の五三項目のうち一九項目程度が削減され、その分が「包括算定経費(人口・面積)」と「地域振興費(人口・面積)」に振り替えられることになる。

図2 新しい自治体財政健全化法制(案)の概要



振り替えられる行政項目は、道路橋りょう費・港湾費以外の投資的経費全般、および経常経費における企画振興費・「その他の諸費」である。

「包括算定経費」を含む新たな交付税算定方式の特徴は、第一に人口・面積による単純化は非現実的であり、実際には採用されなかったことである。「包括算定経費(人口)」においては従来の段階補正にあたる補正が適用され、「包括算定経費(面積)」においても従来の種別補正(宅地、畑、森林、その他)が適用されることとなっている。第二に、ナショナル・ミニマムの中核をなす教育、福祉などの経常経費については「包括算定経費」に移行させず、従来の方式を維持したことである。第三に、新設される「地域振興費」においては、廃止される多くの測定単位に係わる補正の多くの多くがそのまま移行されたため、きわめて多くの補正が行われることである。事業費補正についても従来分については継承される。つまり、「包括算定経費」導入に伴う基準財政需要額の算定制度の改革とは形態を振り替えただけで、中身においては大きな変動がないということになる。

しかしながら、「包括算定経費」導入を伴う改革は形式的な改革にとどまらない問題をはらんでいる。第一に、「包括算定経費」は国による基準づけのない財政需要に対応することになるため、その積算根拠はきわめてあい

まいなものになる。それゆえ、国の財政事情等の都合による一方的削減の可能性が強まることとなる。第二に、「地域振興費」はあまりに補正項目が多く、今後、簡素化が進められることが予想される。新方式のあり方については自治体財源保障の視点から十分な情報提供と地方団体の参画による議論をオープンに行うことが求められる。

また、「地方の頑張りの成果」を交付税算定に反映させるという「頑張る地方応援プログラム」が導入される。

具体的には出生率、製造品出荷額、行革インセンティブ等の成果指標を地方交付税の算定に反映させる。こうした地方交付税を特定の国の政策誘導に使うという手法は従来から批判されてきたものであり、問題が多いといわざるをえない。

(3) 新しい「自治体財政健全化法制」

総務省は従来の財政再建制度に代わる新しい財政健全化・再生法制案を通常国会に提出する（二〇〇七年度決算に基づく措置から適用（**図2参照**））。その内容は、まず健全段階においてすべての団体が以下の四つの健全化判断比率を監査委員の監査に付したうえで議会に報告し、公表する。①実質赤字比率、②連結実質赤字比率（全会計の実質赤字等の標準財政規模に対する比率）、③実質公債費比率、④将来負担比率（公営企業、出資法人等を含めた

普通会計の実質的負債の標準財政規模に対する比率）。②と④が新たに導入される指標であり、なかでも④の将来負担比率はストック指標である。ストック指標等の具体的なルールしだいでは民間資源が少なく医療（公立病院・診療所）・福祉・教育（小規模小中学校）・社会資本（簡易水道など）等における公共部門の果たすべき役割が大きい過疎地などの地域に不利となる可能性がある。

次に四つの健全化判断比率のひとつでも早期健全化判断基準以上になれば財政健全化計画を定めなければならない。財政健全化計画は、総務大臣・都道府県知事への報告、全国的な状況の公表、毎年の実施状況の公表を行う。総務大臣または都道府県知事は必要な勧告を行うことができる。また個別外部監査契約に基づく監査を求めなければならない。

さらに、再生判断比率（上記の①～③）のいずれかが財政再生基準以上の場合には、財政再生計画を定めなければならない。その場合、総務大臣の同意を得ていなければならない。災害復旧事業等を除いて地方債を発行できない。再生計画が総務大臣の同意を得た場合、償還年限が財政再生計画の計画期間内である地方債（再生振替特別債）を起すことができる。なお、懸案だった債務調整に関しては二〇〇七年度においては制度化されず、今後の検討課題となっている。

「自治体財政健全化法制」の二〇〇七年度決算からの適用を前に、各自治体では早期に正や財政再生の基準をクリアするために自主的な財政健全化を図ることが求められることになる。国は、自治体の高金利地方債の公債費負担を軽減し、財政健全化を促進するため、総人件費削減等の財政健全化計画や公営企業経営健全化計画を策定する自治体に対して、二〇〇七年度から三年間で五兆円規模の公的資金の繰上げ償還（補償金なし）を行うことにしている。

こうした新しい「自治体財政健全化法制」は、新地方分権一括法、交付税における「包括算定経費（新型）」導入などと並んで「自由と責任」に基づく「競争型分権」への流れの一環とみることができよう。ただし、「自治体財政健全化法制」に関してはむしろ国・都道府県による自治体統制が強まる傾向にある。

おわりに

二〇〇六年度からの生活保護・老齢加算廃止につづく、母子加算の段階的廃止は、北九州市の餓死事件に象徴される生活保護行政における問題とともに社会問題となっている。また、非正規雇用とワーキングプアの増大から最低賃金制度の改革が急務となっている。こうした中で、安倍政権初の予算は小泉政権時の「骨太方針」の

枠組みのもとで編成されたため、「格差社会是正」「貧困対策」を重視する明確な軌道修正がなされたとは言いがたない。むしろ、法人税関係の減税や「競争的分権」の推進など「格差社会」の是正と逆方向の施策が目につく。

次なる政府予算が、「格差社会」問題をはじめとした日本社会のあり方を問う問題提起を受け、目指すべき社会像について再設定したうえで、税制、社会保障、雇用、分権、環境などを含むトータルな改革プランのうえで編成されるか注目される。

二〇〇七年度農林水産予算の特徴

國學院大學兼任講師 神山 安雄

はじめに

二〇〇七年度農林水産予算は総額二兆六九二七億円、
〇六年度当初予算にくらべ三・一％減と、三年つづけて
三兆円の大台を割りこんだ(表1)。

このうち、公共事業費は一兆一三九七億円、〇六年度
当初予算比五・七％減である。非公共事業費のうち、一
般事業費は九四五六億円と一・三％増であるが、食料安
定供給関係費は六〇七四億円と四・五％減である。

二〇〇七年度農林水産予算の特徴は、第一に、以上の
ような予算削減にみられるように、二〇〇一〜〇六年小
泉政権下の「構造改革」路線を安倍政権もひきついだ緊
縮財政のもとでの予算であることである。

第二の特徴は、〇七年度から本格的にはじまる「農政
改革」を推進する予算として位置づけられていることで
ある。「農政改革」三対策は、①品目横断的な経営安定対

策、②米政策改革推進対策、③農地・水・環境保全向上
対策である。この三対策は、①品目横断的な経営安定対策
を主軸にして、②米政策改革と「表裏」の関係で、また、
③農地・水・環境保全向上対策とは、「車の両輪」として
推進するものとされている。こうした「農政改革」三対
策を推進するための予算が組まれたのである。

こうした「農政改革」推進予算とあわせて、林業関係
では森林施業の集約化や木材の生産・流通の構造改革を
すすめる予算、水産業関係では漁船漁業の構造改革や水
産物流通の構造改革をすすめる予算が組まれている。

第三の特徴は、これまで言われてきた「攻め」の農政
をひきつぐものとして「新たな可能性の追求」の施策が、
農林水産物の輸出促進対策やバイオ燃料の実用化対策な
どのかたちで予算化されていることである。

ここでは、〇七年度農林水産予算にみられる三つの特
徴を中心に分析をくわえていくことにする。

表1 農林水産省予算の推移 (2000～2007年度)

単位：億円

	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度		2004年度		2005年度	2006年度	2007年度	
	補正後	補正後	補正後	当初	補正後	当初	補正後	当初	当初	当初	対06年度比
農林水産予算総額	38,977	38,434	34,716	31,114	32,305	30,522	32,722	29,672	27,783	26,927	96.9%
一般歳出に占める割合%	7.1%	7.0%	6.7%	6.6%		6.4%		6.3%	5.9%	5.7%	
公共事業費	21,190	20,539	17,215	14,378	15,101	13,712	15,987	13,124	12,090	11,397	94.3%
一般公共事業費	20,106	19,722	16,576	14,186	14,171	13,520	13,774	12,932	11,898	11,205	94.2%
農業農村整備	12,683	12,425	9,933	8,789	8,775	8,345	8,415	7,956	7,278	6,747	92.7%
林野公共	4,538	4,566	4,272	3,272	3,271	3,172	3,334	3,080	2,888	2,824	97.8%
水産公共	2,528	2,407	2,106	2,126	2,125	2,003	2,026	1,896	1,731	1,635	94.5%
災害復旧等	1,084	817	639	192	930	192	2,214	192	192	192	100.0%
非公共事業費	17,787	17,895	17,500	16,735	17,205	16,809	16,735	16,548	15,692	15,530	99.0%
一般事業費	9,966	9,961	9,866	9,860	9,748	9,984	9,911	9,793	9,332	9,456	101.3%
関係社会保険費	883	1,531	1,632	1,593	1,592	1,555	1,554	-	-	-	-
関係科学技術振興費	1,030	1,145	1,152	1,124	1,109	1,136	1,127	1,146	-	-	-
関係経済協力費	150	113	93	82	80	75	73	70	-	-	-
その他事項経費	7,903	7,172	6,989	7,062	6,966	7,219	7,157	7,035	-	-	-
食料安定供給関係費	7,821	7,347	7,634	6,875	7,457	6,825	6,824	6,755	6,361	6,074	95.5%
非公共事業費の内訳	17,787	17,895	17,500	16,735							
経営対策	4,909	4,785	4,620	4,220							
生産対策	3,646	3,975	3,798	3,556							
農村振興対策	1,390	1,336	1,021	890							
総合食料対策	423	348	327	303							
研究	878	1,083	924	869							
食糧調整定額繰入	2,467	2,504	2,956	2,759							
林野	1,218	1,171	1,263	1,122							
水産	1,204	1,138	1,045	1,007							
その他	1,651	1,555	1,546	2,010							

資料 2000～2005年度までは、「農林水産省年報」各年度、2006～2007年度は、農水省「平成19年度農林水産予算の概要」による。

注1) (国の) 一般歳出に占める場合は、いずれも当初予算ベース。

1、国の予算と農林水産予算

小泉「構造改革」路線のもとでの国の予算編成は、「官から民へ」「国から地方へ」という制度・政策の抜本的な見直し——つまり、規制緩和・自由化・民営化・地方分権化をつうじて、「歳出(財政)構造改革」をおし進めるものであった。徹底した歳出削減をおこなうために、政府官庁の解体と再編・独立行政法人化などと公務員の定員削減等がおし進められた。また、「(国(中央)―地方)関係の改革のために、「三位一体」改革という名のもとで、地方への税源移譲を上まわる補助金の削減が、公共事業費の非公共事業費への振り替え、補助金の統合と交付金などの手法をつうじておこなわれていった。

安倍政権のもとでの〇七年度国の予算では、新規公債発行額は四・五兆円を減額、二五・四兆円とし、公債依存度を〇六年度三七・六%から〇七年度三〇・七%とした。しかし、一方で「歳出改革の強化」がおこなわれている。公共事業費は、ひきつづき三%を上まわって削減された。社会保障費では、雇用保険の国庫負担の削減が約一八〇〇億円、生活保護の見直し・縮減が約四〇〇億円である。地方財政では、ひきつづき投資的経費が約一・五兆円削減された。地方公務員は定員三・四万人の純減などにより、給与関係経費が約四〇〇〇億円削減であ

2007年度農林水産予算の特徴

表2 「農政改革」関連予算の概要

単位：億円

	2007年度	2006年度	目 標
1. 品目横断的経営安定対策	1,947	-	目標2015年
①生産条件不利補正対策	1,395	-	認定農業者(05年)約20万
②収入減少影響緩和対策	305	-	→家族農業経営33～37万
③担い手育成・確保総合対策	176	-	集落営農(05年)約1万
うち過去実績のない案件等対応	71	-	→集落営農経営2～4万
2. 米政策改革推進対策	1,909	1,541	目標2010年度
①産地づくり対策	1,767	1,458	2010年度に
・産地づくり交付金	1,327	1,408	「米づくりの本来あるべき姿」
・新需給調整システム定着交付金	150	50	を実現
・稲作構造改革促進交付金	290	-	
②集荷円滑化対策	26	26	
③耕畜連携水田活用対策	54	62	
3. 農地・水・環境保全向上対策	303	-	目標2011年度
①共同活動支援交付金	256	-	地域共同の取り組みを5年で
②営農活動支援交付金	30	-	拠点的実施から全国展開へ
③保全向上活動推進交付金	17	-	(11年度)農振農用地の概ね
			1/2で実施

資料：農水省予算課「平成19年度農林水産予算の概要」等により作成。

注1) 1.②は、2008年度以降に予算計上。

表3 経済成長戦略推進要望の決定状況

決定額 453億円

項 目	決定額 億円
〔農業〕	
1. 担い手育成総合対策	171
①担い手アクションサポート事業	35
②経営体育成基盤整備事業(公共)	51
③畑地帯総合農地整備事業(公共)	74
④農業生産法人等育成緊急整備事業(公共)	10
2. バイオ燃料地域利用モデル実証事業	85
3. 新需要創造対策	10
4. 輸出促進対策	44
〔林野〕	
1. 木材生産流通の構造改革	59
①木材供給構造改革総合対策	19
②木材供給構造改革緊急条件整備事業	20
③森林環境保全整備事業(公共)	20
〔水産〕	
1. 水産物流通構造改革	34
2. 漁船漁業構造改革総合対策事業	50

資料：表2に同じ。

る。国家公務員も〇七年度二二九人純減と、〇六年度一五〇二人純減を上まわる定員削減で、国家公務員人件費は五兆三七〇九億円と三七七億円削減される。

「歳出改革」の一環で、特別会計改革もおこなわれ、

国の特別会計は現行三二会計が一七会計に統廃合される。農水省関係では、品目横断的経営安定対策の開始にともない、食糧管理特別会計と農業経営基盤強化措置特別会計を「食料安定供給特別会計」に統合する（後述）。

農林水産予算もまた、徹底した歳出削減の下にあり、

〇七年度予算は対前年度当初比三・一％減で、三兆円の大台を大きく割りこんだ。国の一般歳出に占める農林水産予算の割合は、二〇〇〇年度当初予算ベース七・一％から年々低下して、〇七年度では五・七％に低下している（表1）。

2、「農政改革」予算の特徴

〇七年度農林水産予算は、「農政改革」推進予算として位置づけられている。「農政改革」三対策の予算がそれぞれ確保された（表2）。あわせて、「攻め」の農政の具体化とも言える対策が、経済成長戦略推進要望枠のなかなどで確保されている（表3）。

ここでは、「農政改革」推進予算について、「農政改革」三対策を中心に検討したい。「攻め」の農政の内容につい

ては、次節（3）で検討する。

①「担い手」対象の経営安定対策

「農政改革」三対策のうち、①品目横断的な経営安定対策は、水田農業（米、麦、大豆）と輪作型畑作農業（麦、大豆、てん菜、でんぷん原料パレイシヨ）における「担い手」だけを対象にして〇七年度から実施される。品目横断的な経営安定対策の対象となる「担い手」は、一定規模以上（原則、都府県四ha、北海道一〇ha以上）の認定農業者と、特定農業団体などの一定の要件を満たしている集落営農である。

品目横断的な経営安定対策の開始にともない、砂糖・でんぷん制度を改定して、沖繩と鹿児島県のサトウキビ、でんぷん原料カンシヨの新たな経営安定対策が〇七年度から実施される。サトウキビ、でんぷん原料カンシヨの経営安定対策も「担い手」だけが対象である。サトウキビ経営安定対策の「担い手」は、認定農業者と特定農業団体（規模要件はない）のほか、作付規模一ha以上の個別経営、四・五ha以上の機械利用組合の参加者、同じ規模以上の農作業受託組織への委託者である。ただし、〇七～〇九年度の三年間にかぎり、農作業受託組織になろうとする生産組合の参加者も特例で認められる。

また、肥育肉用牛と養豚の経営安定対策も、認定農業者と認定農業者に準ずる者という「担い手」だけを対象にした対策に変わる。

野菜価格安定制度も、構造改革計画を策定している産地は対象になるが、産地内の生産者に占める認定農業者と認定農業者に準ずる者の割合に応じて価格補てん割合が異なってくる制度に変わる。

以上のように、個別作目ごとの経営安定対策も、「担い手」対象の経営安定対策として〇七年度から実施される。〇七年度農林水産予算は、こうした「担い手」対象の経営安定対策をすすめるための予算と位置づけられている。

品目横断的な経営安定対策では、〇七年度中に予算執行される生産条件不利補正対策（いわゆるゲタ対策）一三九五億円が確保された。収入減少影響緩和対策（いわゆるナラシ対策）は、〇八年度の予算執行となるため、〇八年度以降に予算措置される。

また、担い手育成・確保総合対策（一七六億円）が確保され、このなかで過去の生産実績のない麦・大豆作などに対応する生産条件不利補正対策の面積払いと同水準の交付金交付の予算（担い手経営革新促進事業・七一億円）が確保されている。

品目横断的な対策を軸にする新たな経営安定対策は、

「担い手」だけに対してこれまでと同じ程度の（もしくは多少下まわる）水準の支援（交付金の交付）をおこなうものである。「担い手」要件を満たせない「非・担い手」は、これまでと同じ程度の支援もおこなわれないというデメリットがある。「担い手」は、これまでと同じ程度の支援水準であるから、別段メリットが与えられるわけではない。「担い手」には別段のメリットはなく、「担い手ではない者」にはデメリットが与えられるという政策体系である。そのことによって、認定農業者の育成や集落営農の組織化などの農業構造改革をおし進めようという政策である。

そこで、担い手育成・確保支援対策（総額一七六億円）を措置して、農水省は二〇一五年度を目標年次にした担い手の育成・確保目標をかけた。認定農業者〇五年度現在約二〇万経営を一〇年後には効率的・安定的な家族農業経営三三万〜三七万経営、集落営農〇五年度現在約一万を一〇年後には効率的・安定的な集落営農経営二万〜四万という政策目標である。

担い手育成・確保支援対策では、認定農業者・集落営農組織に対するトータルサポート体制を整備する担い手アクションサポート事業（総額三五億円）。事業実施地区の担い手が農業用機械施設などを導入する場合に、融資残の自己負担分を補助するなどの地域担い手経営基盤強

化総合対策実験事業（総額三五・一五億円）。認定農業者が借りるスーパーL資金を無利子にするなど金融上のメリットを与える措置（総額一〇億円）、などが予算化された。

契約取引の推進や「担い手」中心の産地に重点的な支援をおこなう野菜価格安定対策などの新たな野菜対策（総額一・二一億円、前年度にくらべ二・六億円増）。温州ミカンやリンゴの新しい品種への転換をうながす新たな果樹対策（総額五・二億円、同四・八億円増）も手当てされている。

担い手対策としては、企業の農外からの新規参入を促進する企業参入支援総合対策（総額一七・三億円）。構造改革のための基盤づくりとして、経営体育成基盤整備事業（七・四六億円）などの公共事業が、総額一二・九九億円（前年度一三・一億円）手当てされている。

②米政策改革の推進

品目横断的な経営安定対策と米政策改革は、表裏の関係で推進されると位置づけられている。

米政策改革は、〇七年度から農業者・農業団体主体の米需給調整システムに移行して、第二ステージに入っていく。そこでは、米需給調整・米生産調整の実効性が確保されるかが問われてくる。

〇七年度農林水産予算では、米政策改革推進対策は総額一九〇九億円（前年度一五四・一億円）が確保されている。新たな産地づくり対策は〇七～〇九年度三年間の対策であるが、産地づくり交付金と稲作構造改革促進交付金との二本立てで措置される。

産地づくり交付金一三・二七億円（前年度一四・〇八億円）は、米の生産調整の推進、水田を活用した作物の産地づくり、水田農業構造改革の推進（担い手の育成）を対象にした交付金である。地域条件に応じた意欲的な生産調整の取り組みを支援する新需給調整システム定着交付金一五・〇億円（前年度五・〇億円）は、従来の特別調整促進加算を見直したものである。

担い手以外の生産者に米価下落影響を緩和する対策をおこなう稲作構造改革交付金（二・九〇億円）は、特別会計から手当てされる。これは、これまでの稲作所得基盤強化対策を見直して、ひきつぐものである。これまでの生産者拠出方式を廃止し、面積による定額払いとして、価格変動方式でなく固定方式を基本にした支払いになる。稲作構造改革促進交付金の面積定額払い単価は、国の算定単価が一〇・aあたり四〇〇〇円であり、担い手への集積に取り組む場合は一〇・aあたり三〇〇〇円（国の算定単価）が加算される二階建ての仕組みである。品目横断的な経営安定対策の補てん水準（減収の九割分）を

超えないようにして、担い手の育成・増加の見通しなどをふまえて、交付面積を漸減させるとしている。

水田農業における稲ホールクroppサイレージや肉用牛放牧など飼料作物の生産を振興するための耕畜連携水田活用対策は〇七年度五四億円（前年度六二億円）を手当てしている。

以上のように、米生産調整を推進するための産地づくり交付金は当面の三年間、減額されながらも維持され、その特別加算は増額された。「担い手」以外に対する米価下落対策も、これまでの稲作所得基盤強化対策とはかたちを変えて、稲作構造改革交付金という名前で、固定額方式の面積定額払いがへ一〇aあたり四〇〇〇円プラス加算三〇〇〇円」という二階建てで措置されることになった。

水田農業の米、麦、大豆を対象として「担い手」だけに限定した新たな経営安定対策の実効性は、一定規模以上の認定農業者と一定要件を満たす集落営農組織という「担い手」の育成・確立の進みぐあいかかっている。

他方で、産地づくり交付金と「非・担い手」に対する米価下落対策という政策的枠組みが当面三年間は維持されたことよって、米生産調整の実効性が当面は一定程度、担保されたと言えるのであろう。

だが、生産調整に協力していない米の出回り量は年間

七〇万〜八〇万トンに定着してきており、米需給が緩和するなかで産地間の米販売競争が激しくなっている。また、毎年約七七万玄米トンにのぼるミニマム・アクセス米輸入は、その在庫量を増やし、財政負担を重くしている。その結果、米価はひきつづき低下傾向にある。価格、したがって収入（所得）の底支え機能を欠いている品目横断的な経営安定対策は、米生産調整の実効性の確保と表裏の関係にあるが、問題を潜在させていることに違いない。

③ 農地・水・環境保全向上対策

地域農業資源等の保全対策である農地・水・環境保全向上対策は、地域共同活動支援交付金が二五六億円、減農薬減化学肥料などの先進的営農活動支援交付金が三〇億円、農地・水・環境保全向上活動支援交付金が一七億円、総額三〇三億円の予算が手当てされた（表2）。

農地・水・環境保全向上対策は、品目横断的な経営安定対策と「車の両輪」になる政策と位置づけられている。

品目横断的な経営安定対策の対象となる「担い手」の認定農業者は、面積要件が都府県では原則四ha以上である。都府県の経営規模四ha以上農家の経営耕地面積シェアは、販売農家の経営耕地面積総計に対してわずか二二・七%でしかない。3ha以上農家の経営耕地面積シ

エリアでも、三割程度である。これまで農道・水路などの地域農業資源の保全・管理を集落が農家ぐるみで果たしてきたことを考えれば、上層規模の個別農業経営も集落の協力なしには成りたつていかない。そこで、「担い手」の育成・確保対策とあわせて、農村地域政策としての農業資源等保全向上対策によって、農業者に加えて地域住民、さらに都市住民も参加する地域共同活動を組織して、この地域活動組織を支援すること(交付金交付)で、これまで集落・地域がになってきた地域農業資源等の保全・管理機能を強化する必要があるためである。

農地・水・環境保全向上対策は、①地域共同活動支援、②先進的営農活動支援の二階建てである。①は、農地・農道・水路など農業資源を保全する地域ぐるみの共同活動をおこなう地域活動組織に対して、共同活動支援交付金を支払う。②は、①の共同活動をおこなっている地域内で、化学肥料や化学合成農薬の五割以上削減など環境負荷を低減する営農活動を相当程度のまとまりをもっておこなっているエコファーマーに対して、営農活動支援交付金を支払う。

農水省は、①の地域共同活動を五年間で全国展開するとして、二〇一一年度には農振農用地区域のおおむね半分で実施するとの政策目標をかかげている。

地域共同活動支援交付金の単価、先進的営農活動支援

交付金の単価は、表4に示したとおりである。

農地・水・環境保全向上対策を推進するうえでの問題は、共同活動支援交付金も営農活動支援交付金も国費の助成額に相当するおなじ程度の額を都道府県・市町村が負担しなければならぬことであった。

そこで、都道府県・市町村の財政負担を軽減するための地方財政措置が講じられることになった。共同活動支援交付金の総額二五六億円と営農活動支援交付金の総額三〇億円との合計額二八六億円とおなじ額を都道府県・市町村が負担することになるが、その二分の一の額一四三億円分は都道府県、市町村それぞれに対して普通交付金で措置される。一四三億円は都道府県、市町村が七・五億円ずつ負担することになるが、都道府県に対してはその五割分、市町村に対してはその七割分を特別交付金で措置することにして、都道府県・市町村の財政負担を軽減することになる。

④食管特会と基盤強化特会の統合

〇七年度国の予算では、「歳出改革」の一環として特別会計の改革―特別会計の統廃合など―がおこなわれる。

農水省の関連では、品目横断的な経営安定対策が実施され、これにあわせて新たな担い手対策が実施されることから、食糧管理特別会計(食管特会)と農業経営基盤

表4 国の農地・水・環境保全向上対策の助成単価

単位:10a当たり円

共同活動支援交付金	都 府 県		北 海 道	
	国費助成	合 計	国費助成	合 計
水 田	2,200	4,400	1,700	3,400
畑	1,400	2,800	600	1,200
草 地	200	400	100	200
営農活動支援交付金 (化学合成農薬・化学肥料の5割以上削減など)				
	国費助成	合 計		合 計
水 稲	3,000	6,000	施設トマト、キュウリ、ナス、ピーマン、イチゴ	20,000
麦・豆類	1,500	3,000		
いも・根菜類	3,000	6,000		
葉茎菜類	5,000	10,000	果樹・茶	6,000
果菜類・果			花 き	5,000
実的野菜	9,000	18,000	上記以外作物	1,500

資料:農林水産省資料により作成。

注1) 共同活動支援交付金と営農活動支援交付金の「合計」は、都道府県・市町村が国費助成と同額の負担をした場合の合計額。

強化措置特別会計(基盤強化特会)とを統合して「食料安定供給特別会計」としていく。「食料安定供給特別会計」のなかに、これまでの基盤強化特会に相当する農業経営基盤強化勘定を設け、経営安定対策の交付金を出し入れする農業経営安定勘定を設けて、これまでの食管特会の管理勘定は、米管理勘定、麦管理勘定、業務勘定、調整勘定に整理される(表5)。

食管特会は、特異な構造をもっていた。国内麦の売買・管理によって生じる損失分(国内麦管理勘定の赤字)を、外国産麦の輸入・売却によって生じる利益(輸入食糧管理勘定の黒字)で埋めるといふ内外麦コストプールの方式によって内外麦の管理収支をバランスさせ、国内米の売買・管理によって生じる損失分(国内米管理勘定の大幅な赤字)が食管特会全体の損失額とほぼイコールになる。この国内米管理勘定の赤字相当分を、一般会計から調整勘定に繰り入れて、食管特会全体の赤字を埋めるという構造、つまり米問題がイコール食管財政問題となる構造であった。

食糧法(一九九五年施行)のもとで、とくに九八年程度からは新設された稲作経営安定対策経費、また米生産調整経費の相当部分が食管特会から支出され、食管特会内の米政策関係経費は二〇〇二年度(補正後予算)二三四二億円と、一般会計からの繰入額の七九%分までふく

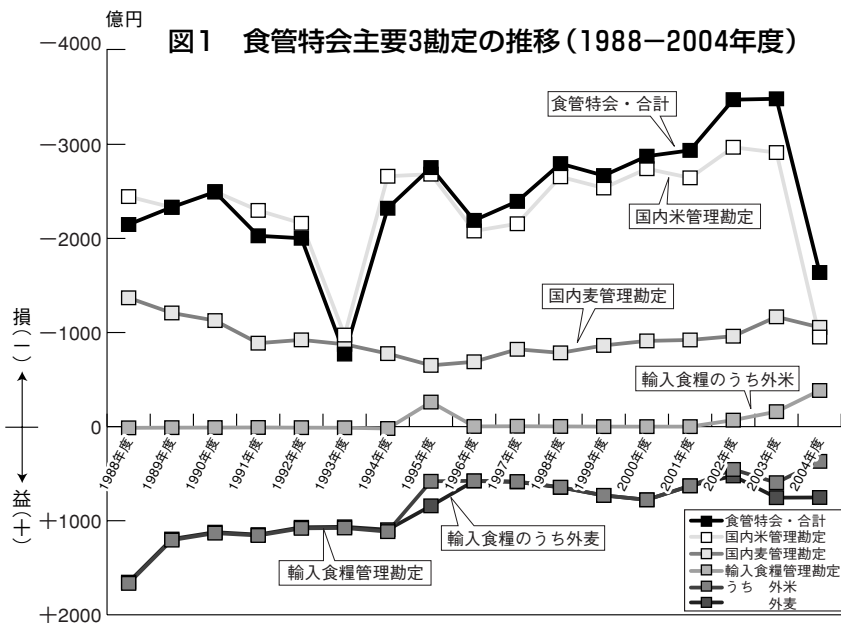
表5 食糧管理特別会計と経営基盤強化特別会計の統合

単位：億円

	2007年度			2005年度	
	歳入	歳出		歳入	歳出
食料安定供給	32,943	32,859	農業経営基盤強化措置	506	506
農業経営基盤強化勘定	334	334	食糧管理	33,233	33,233
農業経営安定勘定	1,413	1,413	国内米管理勘定	6,975	6,975
米管理勘定	9,023	9,023	国内麦管理勘定	1,109	1,109
麦管理勘定	4,758	4,758	輸入食糧管理勘定	5,631	5,631
業務勘定	255	255	農産物等安定勘定	5	5
調整勘定	17,162	17,077	輸入飼料勘定	586	586
			業務勘定	1,157	1,157
			調整勘定	17,770	17,770

資料：農林水産省「平成19年度農林水産予算の概要」、同「農林水産省年報」平成16年度版。

注1) 2006年度は、食料管理特別会計予算の歳入予定額32,794億円、歳出予定額32,794億円、農業経営基盤強化措置特別会計の歳入予定額505億円、歳出予定額397億円。



れあがった。二〇〇〇年度からは、新設された麦作経営安定対策経費も食管特会から支出された（〇二年度補正後で九五五億円）。〇四年度からの米政策改革へと突き動かした大きな要因は、この食管財政問題の深刻化であった。また、国内麦管理も民間流通にむけて改革され、麦作経営安定対策経費は〇四年度から一般会計から支出されていった。

輸入食糧管理勘定も、外国産麦の管理では利益をあげているが、外国産米（ミニマム・アクセス米）の管理では、加工用・援助用への売却損と、〇六年一〇月現在で一八九万トンにまでふくれあがった在庫の管理経費がかさんでいる（図1）。たとえば〇四年度は、輸入食糧管理勘定のうち、外国産麦では七五三億円の利益（黒字）であるが、外国産米では三八四億円の損失（赤字）であり、輸入食糧管理勘定の利益額（黒字）を三六九億円にまで縮めている。

他方、農地保有合理化事業などが関係する農業経営基盤強化措置特別会計は、〇六年度歳入予定額五〇五億円、歳出予定額三九七億円であるが、〇六年度に余裕金二〇〇億円を国庫に返納した。

〇七年度から食管特会と基盤強化特会とを「食料安定供給特別会計」に統合し、そのなかに新たな「担い手」経営安定対策に対応する「農業経営安定勘定」が設けら

れることになる。そこでは、食管特会がもっていた財政問題は見えにくくなる。勘定ごとの情報開示が必要であろう。

3、「攻め」の農政など農林水産予算

〇七年度農林水産予算の重点項目（表6）は、①農業の競争力強化のための新たな挑戦（品目横断的な経営安定対策、米政策改革、など）、②新たな可能性の追求（東アジア食品産業活性化対策、新需要創造対策、輸出促進対策、など）、③「食」や「地域」に根ざした国民生活の向上、④地域の力を活かした農山漁村づくり、⑤森林・林業再生への新たな挑戦、⑥水産業構造改革に向けた挑戦——の六本柱である。

ここでは、主要な新規事業を中心に、「農政改革」予算以外の重点項目について、概略をみておこう。

①企業参入支援総合対策

農業経営基盤強化促進法の二〇〇五年改定によって、遊休農地が多い地域においては、一般企業など農業生産法人以外の法人（特定法人）も、農地リース方式で農地を借り入れられることになった。

農水省は、こうした一般企業などの農業参入法人（特定法人）を〇五年度末の一五六法人から二〇一〇年度に

表6 2007年度農林水産予算の重点項目

重点項目	
1. 農業の競争力強化のための新たな挑戦	
(1)品目横断的経営安定対策の導入	
(2)米政策改革のさらなる推進	
(3)新たな発想に立った担い手支援策	担い手育成・確保支援対策 176億円
(4)野菜・果樹対策の見直し	新たな野菜対策121[95]億円 新たな果樹対策52[4]億円
(5)企業の農外からの新規参入の促進	企業参入支援総合対策 17.3[0.2]億円
(6)構造改革のための基盤づくりの新たな展開	
2. 新たな可能性の追求	
(1)食品産業戦略構想の推進	東アジア食品産業活性化対策 5.5億円
(2)新需要・新産業の開拓	新需要創造対策 10億円
(3)日本の食文化の海外展開	海外日本食優良店調査・支援事業 2.8億円
(4)輸出促進対策の強力な推進	77[10]億円
(5)知的財産の創造・保護・活用	
(6)革新的技術の開発と普及	
3. 「食」や「地域」に根ざした国民生活の向上	
(1)食生活の豊かさを実感できる国民生活の実現	
①食の安全と消費者の信頼の確保のための取り組み	
②食育の推進	にっぽん食育推進事業 38[39]億円
③地産地消のさらなる展開	地産地消特別対策 7.9[0.1]億円
④食料供給コスト縮減にむけた取り組みの推進	
(2)地域資源を活かしたうまい国民生活の実現	
①バイオ燃料の地域利用モデルによる実用化推進	109億円
②農山漁村の場での再チャレンジ支援	農林漁業再チャレンジ支援対策 112[76]億円
③都市・農山漁村の共生・対流や都市農業の新たな展開	
4. 地域のを活かした農山漁村づくり	
(1)農山漁村の活性化	農山漁村活性化プロジェクト支援交付金 341億円
(2)農地・水・環境保全向上対策の本格的実施	303億円
(3)立ち上がる農山漁村の基礎的条件整備と安全・安心なくらしの実現	
5. 森林・林業再生への新たな挑戦	
6. 水産業構造改革に向けた挑戦	

資料：農林水産省資料「平成19年度農林水産予算の概要」により作成

注1) []内は、前年度予算額。

は三倍増の五〇〇法人とする政策目標をかかげた。企業参入支援総合対策（一七・三億円）は、一般企業などの農業参入を促進しようとする対策であり、広報・相談活動、農地利用の調整、農地リースや機械・施設リースの支援などをおこなう。

農水省は、この特定法人の多くが、農業参入初年度の初期投資などによって赤字経営になっているとの調査結果をもとに、企業参入支援総合対策に乗りだした。一般の株式会社などの農外企業は資本力・競争力をもっており、競争をつうじて農業分野にも効率的な経営が実現するといったことが、一般企業などの農業参入を認めていた理屈だてであった。遊休農地の利用が初期投資を予想以上にふくらませていることが赤字経営の要因とは言いが、当初の理屈だてからすると「想定外」の対策では

ある。

②「攻め」の農政―輸出促進対策など

「攻め」の農政の代表格が、農林水産物・食品の輸出促進対策である。農水省は、農林水産物・食品の輸出額を二〇一三年度までに一兆円規模に拡大するとの目標をかかげている。〇七年度予算では、農林水産物・食品輸出促進対策は総額七七億円（前年度一〇億円）と大幅な増加である。

また、東アジア食品産業活性化対策（五・五億円）は、東アジアでの日系食品産業現地法人の活動規模を五年後には三〇五割上昇させようというものである。

新需要創造対策（一〇億円）は、新食品・新素材の市場規模を現在の二〇〇億円から五年後には七〇〇億円にするとの目標をかかげた対策である。

知的財産の創造・保護・活用では、植物新品种や家畜遺伝資源、先端的な研究開発の成果、産地ブランドなどの知的財産を積極的に活用する体制づくりをおこなう。

③国産バイオ燃料の導入促進

農水省は、国産バイオ燃料を五年後に単年度五万キロリットル以上導入するとの政策目標をかかげた。このため、国産バイオ燃料導入促進対策（一〇九億円）を実施

する。

バイオ燃料には、バイオエタノールとバイオディーゼル燃料とがある。バイオエタノールは、規格外麦やくず米、サトウキビ糖蜜、てん菜などを原料にして製造し、ガソリンに三％混ぜて使う（E3）。バイオディーゼル燃料（BDF）は、ナタネ油・大豆油の廃食用油などを原料とするもので、軽油に混ぜて使う。

国産バイオ燃料対策の核になるバイオ燃料地域利用モデル実証事業（八五億円）は、規格外麦やくず米、サトウキビ糖蜜、てん菜などを原料にしてバイオエタノールを製造・供給する施設を整備し（二分の一補助）、その技術実証をおこなう事業である。北海道では規格外小麦やてん菜、沖縄ではサトウキビ・糖蜜を原料にしたエタノール製造が計画されている。くず米を原料とする場合、その年の天候などによってくず米の供給量変動するため、ミニマム・アクセス米の利用も検討されている。国産バイオ燃料対策は、環境問題への対応をねらいとしているが、同時に米麦・甘味資源作物などの需給調整もねらいのひとつとする対策と言える。

④農山漁村の活性化対策

農村地域政策では、農地・水・環境保全向上対策を本格的に実施するとともに、農山漁村活性化プロジェクト

ト支援交付金(三四一億円)が措置される。

この交付金は、農山漁村地域での定住、二地域居住、都市・農村交流などをつうじて居住者・滞在者を増やし、地域の活性化をはかるうというもの。農山漁村への定住者を二〇一三年度までに一五〇万人増、二地域居住者を三〇〇万人増という政策目標をにかけている。事業内容は、農林漁業の生産基盤の整備や地域産業振興のための施設整備などをつうじた就業機会の拡大、定住などを促進するための生活環境の整備、都市などとの地域間交流のための施設整備、その他地方が提案する事業である。

農林漁業再チャレンジ支援対策は、総額一二億円(前年度七六億円)である(緑の雇用対策などの継続分を除くと四一億円)前年度五・一億円)。〇七年から定年を迎える団塊の世代(六八〇万人)やフリーター(〇五年度二〇〇万人超)など若者世代、女性などの農林漁業への新規就業を促進しようという対策である。六〇歳以上の離職就農者数の五割増(〇三年度四・二万人から一一年度六万人へ)。三九歳以下の新規就農者数の毎年一・二万人確保。新規林業就業者数の毎年四〇〇〇人確保。新規漁業就業者数の毎年一五〇〇人確保といった政策目標をにかけている。

まとめにかえて

以上のように、〇七年度農林水産予算は、「構造改革」路線を踏襲した歳出削減のもとで、「農政改革」三対策の推進を軸にして編成されている。つまり、「農政改革」三対策を中心とする予算は確保されたが、他の一般政策の予算は切り込まれている。

「農政改革」三対策がいくつかの問題をかかえていることは指摘したとおりである。それらの問題を内在させながら、「農政改革元年」がスタートする。

縮小される自治体農政

1、三位一体改革は一段落したが

二〇〇〇年を迎えると同時に、農政も地方財政も大きな転換期を迎えることとなった。

農政ではすでに九〇年代前半、WTO体制への移行に前後して新農政が始まり、つづいて食管から食糧法への転換と新農業基本法の成立がなされている。農政の対象を認定農業者・法人に矮小化し、価格政策に変わる直接所得補償政策等の政策を目指しているが、短兵急な価格政策の放棄とグローバルイズムにあわせた規制緩和の中で農政の縮小のみが続いている。そして二〇〇〇年に入ってより一層この政策が進んできている。

地方財政では二〇〇〇年の地方分権一括法の成立後までもなく、二〇〇一年六月経済財政諮問会議で財政再建に当たり地方交付税の改革と国庫補助負担金の整理合理化が主張されたが、税源なき地方分権との批判が出て税源

立教大学経済学部教授 石原 健二

移譲を含む三位一体改革が提言された。その後、「骨太方針二〇〇二」から毎年閣議決定され、補助金の削減と税源移譲、地方交付税の削減を同時に図るための政府、地方自治体、財界等とのせめぎあいが続いた。しかし、毎年繰り出される骨太方針は、国庫補助負担金の大幅な削減が前面に出され、公共事業と地方交付税への風当たりが強くなる中で、しかも税源移譲への方向が不透明のままで進められた。ここで地方六団体のまとまりが実現し、地方六団体としての提案が出されるようになり、ほとんど進まなかった税源移譲も二〇〇五年暮れに至ってその方向を見出し、一定の結論を得ることとなった。

この結果、二〇〇四年度から二〇〇六年度の国庫補助負担金は四兆六六六一億円が削減され、税源移譲額は三兆九四億円となった。一言でいえば一兆六〇〇〇億円の国庫補助金の切り捨てである。国庫補助負担金の削減の対象は義務教育費、国民健康保険、公立保育所や公共住

宅の家賃補助などの削減で教育と福祉関係経費に焦点が当てられ、それに加えて公共事業と奨励的補助金の整理合理化が行われた。

地方交付税については当初は公共事業にかかわる事業費補正に焦点が当てられ、これの削減が問題とされたが、後になって地方財政計画制度そのものを見直し、しかも毎年生じてくる財政不足を財源保障措置と見なし、これの削減を俎上にのせている。結局、地方交付税の見直しは事業費補正と都道府県の留保財源を5%切り下げることによって基準財政需要を減らすこととなったが、大幅な削減が続いている。

二〇〇七年度の国の予算は三位一体改革が一応決着とされ、景気の回復とともに地方税の増収を見込んだ上で、国債の発行額を対前年比四兆円削減し、公債依存度も三〇・七%と前年三七・六%と比較し大幅に引き下げ、このままの勢いで行けばプライマリーバランスの達成が二〇一一年と定めている。

しかし増収を見積もっている税収の内容は企業減税を家計負担に転嫁し、その上、引き続き厚生年金など社会福祉関係事業で受益者負担を強化するものとなっている。この間、地域間の格差がまし、市町村では夕張市をはじめとして破綻が心配される団体が相次いでいる。最近公表された二〇〇五年度の都道府県決算報告によると

歳入規模は二〇〇〇年度の五四兆四一四九億円から四八兆六九四五億円とおよそ六兆円の減となっている。地方税収が〇四、〇五年度と上昇してはいるものの構成比で見ると国庫支出金は四%ポイント、地方交付税は三%ポイント下がっている。しかも頼りの地方税も〇五年度では東京、大阪、愛知等メガロポリスを抱える地域のみで上昇しており、財政力指数〇・四以下の県は逆に減収となっている。格差は拡大する傾向にある(表1の(1))。三位一体改革は三兆円の税源移譲、地方自治体と政府の協議が定着したことから関係者の評価が高いが実態はどうか。

2、農業関係と三位一体改革

(1) 国庫補助金の整理合理化

〈表1の(2)〉を見てみよう。都道府県の歳出のうち農林水産業費の減少が際だっていることがわかるであろう。対前年比六%以上の減少で、わずか六年間のうちで一兆五〇〇〇億円ほど減っている。都道府県の経費節減の四分の一がここから出ている。そこでこの間の三位一体改革と農業関係費を地方財政計画の中から見ておう。まずは国庫補助金の整理合理化である。

農業関係の整理合理化の過程を、まず二〇〇〇年度以後の新規の事業で見ると、特徴的なものは二〇〇〇年度

〈表1〉最近の都道府県歳入・歳出額と構成

(1) 歳入決算

(単位：%)

	2000年度	01	02	03	04	05
歳入総額（億円）	544,149	539,625	514,642	498,110	489,955	486,945
地方税	32.1	32.3	30.2	31.0	33.3	35.2
地方譲与税	0.2	0.2	0.2	0.3	0.8	1.8
地方特例交付金	0.5	0.4	0.5	0.7	0.9	1.8
地方交付税	21.7	20.5	21.0	20.0	19.0	18.9
（一般財源小計）	54.4	53.5	52.0	52.1	54.1	57.7
国庫支出金	17.6	17.7	16.1	15.7	14.6	13.7
地方債	11.5	12.1	14.6	15.4	14.6	11.7
その他	16.5	16.7	17.3	16.8	16.7	17.1

資料) 総務省財政調査課資料より

(2) 歳出決算構成比と対前年増減比

(単位：%)

		2000年度	01	02	03	04	05
歳出合計（億円）		533,993	529,222	505,039	489,170	481,934	478,733
構成比	民生費	7.7	8.3	8.7	8.1	8.3	9.2
	農林水産業費	8.6	8.1	7.9	7.3	6.9	6.3
	土木費	19.1	18.1	18.1	16.9	15.9	15.0
	教育費	22.6	22.8	23.4	23.8	23.9	23.7
	公債費	11.7	12.3	13.1	13.7	13.8	15.1
増減費	民生費	4.2	7.6	△0.9	△9.3	1.1	9.9
	農林水産業費	△6.4	△6.2	△7.2	△10.3	△7.6	△8.4
	土木費	△9.2	△6.2	△4.9	△9.1	△7.8	△6.1
	教育費	△0.8	△0.4	△1.8	△1.6	△1.1	△1.5
	公債費	△10.5	4.4	1.5	1.2	△0.3	8.7

資料) 同上

の中山間地域等直接支払交付金とその推進費の七三〇億円、それに農業生産振興費のうち農業生産総合対策事業、畜産振興総合対策など四二七億円、それに農業経営構造対策の七七億円で、とくに中山間地域等直接支払制度の導入が目立っている。そのご〇一年度では農村振興総合整備二一八億円、〇二年度では農村振興費としての地域農業構造対策四五億円に過ぎない。骨太方針が始まる〇三年度からは、一方で農地集積実践事業が始められるが〇四年度には牛肉等関税財源関連の事業として畜産振興費に六五億円が当てられ、〇五年度にも競争力強化対策としてだされるようになってきている。しかし、新規の事業としてめぼしいものは、農地保有合理化事業関連の担い手育成と総合食糧対策として行われる消

〈表2〉05年度廃止された主な事業（地方財政計画）

（単位100万円）

(1) 普通補助金負担金		国庫補助金	地方負担額	計
項	目			
生産振興費	総合対策推進費 (地方公共団体分)	225	110	335
		2,336	1,056	3,392
農業経営対策費	推進費 (地方公共団体分)	3,126	2,154	5,281
		1,148	1,055	2,204
消費安全対策	(同推進費)	1,293	1,284	2,578
生産振興総合対策		2,466	907	3,376
有機性資源活用対策		4,662	1,866	6,529
農地保有合理化事業	農地利用集積 実践事業	1,149	1,149	2,298
(2) 公共事業				
草地畜産基盤整備		778	406	1,184
中央卸売市場施設整備		5,187	12,148	17,336
地方	〃	584	600	1,184
卸売市場活性化		234	288	522
農村振興対策		39,194	27,683	66,877
草地畜産基盤		3,000	2,985	5,985
新山村振興		10,042	8,825	18,867
中山間地域対策		1,795	1,372	3,167
生産振興総合対策		15,068	6,075	21,144
農業経営対策		20,984	6,457	27,442

資料) 地方交付税基準財政需要算定資料より

費安全対策五〇億円、農業食品産業強化対策一〇〇億円など、小規模のものである。かわって、公共事業で農業食品産業強化対策として〇五年度に六四四億円、農村振興対策でバイオマス利活用を含め九四〇億円が交付金としてつけられている。二〇〇〇年度以後の新規事業は中山間等直接支払いと総合食料政策にかかわる食品産業の振興、それに担い手育成対策程度といっただけである。

一方、廃止ないし統合された事業は〇三年度では野菜価格安定対策、農業改良普及事業、担い手緊急対策など一〇〇億円が廃止され、公共事業では経営体育成基盤整備事業が整理統合されている。〇四年度は米対策の転換に伴い水田農業経営確立対策推進交付金四九億円、学校給食用炊飯設備拡充および地域米

〈表3〉 単位費用算定基礎（都道府県、經常経費）

（単位：100万円）

	2000年度	01	02	03	04	05	06
農業改良助長	3,344	2,846	2,860	2,785	2,591	2,444	2,235
農業振興費	2,929	2,324	2,370	2,175	2,193	2,125	2,053
農作物対策費	513	453	427	426	409	160	145
園芸食品流通対策費	684	653	724	651	652	974	1,118
食糧管理費	36	36	36	36	35	—	—
畜産対策費	1,504	1,291	1,290	1,316	1,294	1,240	1,158
総額	10,298	8,676	8,731	8,408	7,956	7,767	7,421
一般財源（千円）	8,986	7,599	7,633	7,446	7,058	6,943	7,076
測定単位（戸）	90,000	70,000	70,000	70,000	70,000	70,000	60,000
単位費用	99,800	108,566	109,053	106,000	100,800	99,200	118,000

（市町村・経営経費）

（単位：1000円）

農業委員会費	35,843	32,040	31,825	31,012	28,980	31,895	30,777
農業費	229,806	223,246	224,303	222,355	241,092	207,040	193,405
うち給与費	165,200	145,674	157,618	157,202	150,912	153,778	138,780
総額	270,919	260,175	260,289	257,611	244,913	241,109	226,167
一般財源	235,087	227,091	229,177	228,623	224,865	221,169	209,715
測定単位（戸）	4,000	3,500	3,500	3,500	3,500	3,500	3,000
単位費用	58,800	64,900	65,500	65,300	64,200	63,200	69,900

資料）前掲資料

消費拡大対策などわずか一二億円程度のもので廃止された。整理統合は公共事業で牛肉関税財源農地整備と畑地帯総合農地整備が一緒にされている。○五年度、三位一体改革の中で、補助金削減に伴う一般財源化がされることとなり、全般にわたる縮減となった。消費安全対策、生産振興、有機農業、農地利用集積実践事業も廃止となっている。また、公共事業では農村振興対策、中央・地方卸売市場施設整備など二五〇〇億円に上り、多方面にわたる廃止事業が出ている（表2）。

これらは廃止とともに組み換えや一般財源化を伴い、地方交付税の基準財政需要に組み込まれたりしたもの、金額は大幅に縮減されている。

(2) 基準財政需要と一般財源

化―地方交付税の見直し

〈表4〉都道府県農業費の基準財政需要額の推移 (単位：100万円)

	2000年度	01	02	03	04	05
経常・農業行政費	422,594	428,476	423,734	410,863	385,282	374,562
投資・農業行政費	430,941	414,812	388,969	376,100	292,556	279,565
事業費補正額	61,279	69,212	76,961	80,103	82,859	82,886
うち元利償還分	26,631	33,130	29,208	41,530	43,286	42,509
事業費分	34,647	36,081	37,753	38,573	39,572	40,377

資料) 総務省財政調査課資料より

〈表5〉三位一体改革にかかわる影響額(単位費用算定基礎に算入分06年分)

項目・細節等	国庫補助負担分	06年度における影響額
2 農業経営振興費		
(1) 指導普及費	④協同農業普及事業交付金	346,631
2 農業経営振興費		
(2) 経営振興費	⑤農村振興対策事業推進費補助金 (農村地域工業等導入資金融通促進事業)	1,165
4 食品安全費		
(3) 食品安全費	⑥消費・安全対策推進交付金	7,988
3 生産流通振興費		
(1) 生産流通振興費	⑦農業・食品産業強化対策推進交付金	105,608
2 農業経営振興費		
(2) 経営振興費	⑧農山漁村地域活性化推進交付金	88,923
1 農業振興費		
(3) 農村振興費	⑨バイオマス利活用推進交付金	17,304
4 食品安全費		
(3) 食品安全費	⑩埋設農薬適正化事業推進補助金	7,060
3 生産流通振興費		
(1) 生産流通振興費	⑪米需給調整総合対策事業推進費補助金	47,291
2 農業経営振興費		
(2) 経営振興費	⑫農村振興対策事業推進費補助金 (活動火山周辺地域防災農農)	21,144
4 食品安全費		
(3) 食品安全費	⑬成果重視事業総合食料対策事業推進費補助金 (ユビキタス食の安全・安心システム整備事業)	10,917
	(小計)	654,031

資料) 前掲資料より (単位：1000円)

地方交付税の基準財政需要の算定に当たっては、農業行政費としては投資的経費と経常的経費が分かれて算定されているが、事業の縮小と補助金の整理を反映して、必要とされる一般財源はいずれも縮小している。それを測定単位で調整し、単位費用を引き上げている(表3)。でも、単位費用の単価にはほとんど変わりは出ていない。

地方交付税の見直しのねらいは投資的経費にかかわる事業費補正にあり、〇二年に行われている。このこともあって投資的経費の基準財政需要額は、一般財源額が都道府県については九年度をピークに下がり始めている。市町村の投資的経

費についても同様で極端に落ちてきている。したがって、農業行政費の基準財政需要額は経常的経費のほうが投資的経費を上回るようになってきている。しかも投資的経費の事業費補正では元利償還部分に対する補正が事業費部分を上回ってきていて、地方債の償還費の増嵩を示唆しており、公共事業の抑制の要因ともなっている(表4)。また、それに加えて税源移譲に伴う一般財源化の措置としてこれらの事業を基準財政需要の単位費用算定の基礎に組み入れてきている(表5)。しかし、これら事業が加わっても事業自体が整理されているので、単位費用は大きく膨らんではない。農業行政費は地方交付税の中でもこのように押さえられている。

(3) 減り続ける農業関係費

三位一体改革で農業関係費は補助金・地方交付税とも大きな影響を受けることとなった。都道府県・市町村の歳入の削減も歳出面に大きく反映され、農業関係費は都道府県・市町村とも大きく削減することとなっている。

上記〇五年度の決算報告によれば都道府県の歳出額に占める農林水産業費は九九年の九・〇%から六・三%に落ちている。市町村については本来、都市と町村との比較を行うべきところだが、市町村の合併が進み過去の数字が接続できず比較が困難になっている。したがって市町村で見ると、ここでも農林水産業費は二〇〇〇年度

の二兆二二二億円から〇五年度には一兆四八五一億円と歳出額の三%に落ち込んでいる。農業関係費はハードからソフトへ転換しているとはいっても、都道府県では未だに農地費が〇四年度の決算で農林水産費のうちの六四%を占め、単独事業を含めた地方債の償還に追われ続けている。そこで次に県と町の実態を見ることにしよう。

3、際立つ農業の公共事業の削減

(1) 縮小する財政規模と公共事業からの脱皮

東北の中央に位置する山形県は押しも押されもしない農業県である。米をはじめ、果樹はさくらんぼ、もも、ぶどう、なし、ラ・フランス、りんごなど多彩で畜産も肉牛などが盛んである。県の財政規模は二〇〇〇年度に七二二億円であったが、三位一体改革とともに減り始め二〇〇二年度六四三六億円と一〇%以上の削減となり、〇五年度には六〇〇〇億円を切り〇六年度は五七八七億円となっている。二〇〇〇年度からわずかに数年で一〇〇〇億円もの財政規模の縮小となっている。そのうち地方税収入は二〇〇〇年度一一三五億円、歳入額の一五・九四%を占めていたが景気後退の影響もあって〇三年度には九五六億円にまで下がっている。〇五年度からは所得譲与税による還付や景気回復によって地方税も徐々

〈表6〉最近の山形県の歳入・歳出の推移

(1) 歳入

(単位：100万円、%)

	2000年度	01	02	03	04	05	06	07(当)
歳入総額	712,160	722,008	643,633	621,905	622,501	595,102	578,756	579,409
県税	15.94	15.42	14.87	15.37	15.55	16.66	17.87	20.66
地方消費税清算金	3.47	3.39	3.32	3.87	4.20	3.99	4.02	4.02
地方譲与税	0.37	0.37	0.43	0.57	0.96	1.75	4.01	0.64
地方特例交付金	0.14	0.13	0.15	0.34	0.54	1.31	0.10	0.15
地方交付税	34.08	31.78	34.20	32.73	30.50	31.70	32.43	32.10
国庫支出金	18.25	17.15	17.19	15.55	15.43	13.08	11.13	10.51
県債	12.49	17.34	15.59	17.43	16.12	13.03	12.77	12.52

(2) 歳出

	2000年度	01	02	03	04	05	06	07(当)
民生費	5.86	6.28	6.90	6.82	6.93	8.04	9.14	9.46
衛生費	3.00	3.05	3.33	3.68	3.56	3.78	3.37	3.35
農林水産業費	10.18	9.42	9.34	8.23	7.18	6.73	5.57	5.32
土木費	22.74	21.74	20.13	18.48	17.41	16.24	15.39	14.64
公債費	12.92	14.82	15.52	16.24	17.25	17.03	16.76	16.88

資料) 山形県資料より作成。07年度は当初予算。

に上がってきていて、〇六年度では税収が歳入の二五％
 になっている。しかし財政力指数は〇・三％以下である
 〉表6〉。

財政規模縮減の一番の要因は国庫支出金と地方交付税
 の減少にあり、とくに国庫支出金が二〇〇〇年度は一三
 〇〇億円、歳入に占める割合は一八・二五％にもなっ
 ていた。これが〇三年度九六六億円、〇六年度六四四億円
 と半分以下になっている。地方交付税も国庫支出金ほど
 ではないが減っており、〇二年度二二〇一億円と減った
 後、〇四、〇五年度に一八九〇億円台となり、〇六年度
 では一八七六億円と二〇〇〇年度からすると五五〇億円
 の減となっている。これを補うために地方債が当てられ
 ているが、公共事業を抑えているためか増えていない。

財政規模の縮小とともに、歳出も全体として削られて
 きている。目的別の歳出では民生費、衛生費、公債費の
 増加が見られる。民生費は三位一体改革を見るまでもな
 く自治体の負担が年々増加しているものだが、〇六年度
 で五二八億円と二〇〇〇年度から一〇〇億円増してい
 る。しかし、何といても地方債の償還費である公債費
 の増加が大きい。九〇年代から国庫支出金、地方交付税
 ・地方債に依存してきた結果がここに現れており、〇五
 年度の実質公債比率一五・四％、起債制限比率も一二・
 七％と、ともに高い水準となっている。

〈表7〉山形県の農業関係費

(単位：100万円、%)

		2000年度	01	02	03	04	05	06	07(当)
農業関係費(合計)		52,412	69,199	46,309	42,241	35,848	32,694	25,363	23,299
構成比	農業費	29.1	21.7	33.3	33.7	36.0	37.1	37.1	37.1
	畜産業費	4.0	28.0	5.3	5.3	5.3	5.2	5.4	5.9
	農地費	66.9	50.3	61.4	61.0	58.7	57.7	57.5	57.0

資料) 山形県資料より作成。05年度は補正後。

このような中で農林水産業費は急減している。二〇〇〇年度七二億四千万円から〇六年度の三三億二千万円、〇七年度は三〇億八千万円となつて半分以上となつてい

る。立ち入つて農業費、畜産業、農地費に分けてこの動きを見ると、農業費は六六億円の減。それに比べ、農地費は三五億一千万円から一三億二千万円と二〇億円の減となつている

〈表7〉。山形県は九〇年代に他の農業県と同様、農地費で七割を超えており公共事業に大きく依存してきている。これだけ削減しても農地費の農業関係費に占める割合は五七%

になつてい

る。この結果、山形県の農村農業整備事業による整備状況は高いものとなつてい

る。水田の整備率は七三%、これは平地における基盤整備事業がほとんど終わつてい

ることを意味して

いる。水田の整備は米の生産調整対策で、毎年対象水田の二%ずつ三〇年以上行つてきてい

るので当然のことな

か

もしれない。しかし、これに加え、畑地の農道整備五九%、農業用水整備八〇%と

きわめて高く、農村整備事業にかかわる農業集落排水事業が七

七%と、主要な地域がほとんど終わつてい

る整備率となつてい

る。

〇七年度の農地費は農業基盤整備事業に四四億五〇〇〇万円、農村生活環境基盤整備事業で三一億三〇〇〇万円、農地等維持保全費で一七億円が主要な事業である。

しかし、この農業基盤整備事業の過半は国直轄の農業水利事業負担金であり国営事業の県負担分である。新たな取り組みは水田の畑地化を行う経営体育成基盤整備事業で行うのみとなつてい

る。農村生活環境基盤整備事業については農村集落排水事業が三分の一を占めてい

る。い

ずれも農地費関連の事業で、事業の選択に当たつては国の補助と地方交付税がらみの措置、それに地方債で充当率の高い事業となつてい

る。だが、早急にこのような公共事業からの脱皮が求められてい

るの

だろう。最近の財政事情からか農業農村整備事業にかかわる県負担率の見

直しを行っている。例えば、県営事業では水利施設等では国のガイドラインと同様の扱いとしているが、農道整備事業では一部で県の負担を軽減し、市町村や地元の負担を引き上げている。また、同様に団体営事業では「元気な地域づくり交付金」「むらづくり交付金」で県の負担を下げ、市町村・地元の負担を上げている。そして目玉の事業としている水田畑地化事業については、県の負担を上げ地元の負担をなくしている。このような措置が必要になってきている。

ところで、三位一体改革にかかわる一般財源化対象の事業については○五年度から三カ年計画で行い初年度三九億四〇〇万円、次年度三七億五五〇〇万円、最終年度三四億円の範囲で、縮小と廃止を行っている。ただ、○八年度以後はかなりの縮小となると思われる。

○七年度の農林水産業予算は前年度対比一〇％減の三一六億円だが、そのうちの一般財源は一四三億円に過ぎない。県単独事業に当てられる開発指定事業は事業費で七〇億円、これへの一般財源は五億六〇〇〇万円ほどでしかない。したがって新規事業は国の「農地・水・環境保全事業」が中心で、水田の整備済地に畑地化対策と特産物の振興を行い、農家への直接支払いを受けられる事業として進めている。その他の新規事業は担い手育成対策として農業大学校の拡充整備、園芸作物対策としては

チャレンジプラン三億三〇〇〇万円、和牛対策二〇〇〇万円とわずかなものとなっている。自主財源が少ないため県独自の事業の展開はきわめて難しい状態となっている。

それにしても、米中心の農業県であった山形県において、米関連の事業が少なくなっている。米関係の事業が国と認定農業者や法人、集落営農に直接かわるようになって県の役割が少なくなっているからであろう。また、県と市町村の関係では、山形では県が市町村に出向き関係を保っているようであるが、従来の農協など農業団体との関係は、補助金のシステムが交付金にかわるなどがあったか、大きく変わってきている。農業の地域対策をどのように図るかこれからの課題になってくると思われる。

(2) 早めに公共事業から脱出―川西町の事例から

県の事情に加えて町の様子を見ておこう。市町村は平成の大合併の結果、名前の分からぬ市町村が出来たばかりでなく、合併前との比較の出来ない市町村が増えている。そこで未合併の町を見ることとした。川西町は米沢市の北、一部山間地を含む米作地帯にある。六〇年代から七〇年代にかけ山形県が全国一の反当り収量を誇っていたころ、その山形の中で最も収量の高かった町である。篤農家集団の多いところである。昔からの水田地帯

〈表8〉川西町の財政状況

(1) 歳入

(単位：100万円)

	2000年度	01	02	03	04	05
歳入総額	10,184	8,859	9,824	9,266	8,468	8,355
町税	1,341	1,313	1,350	1,221	1,223	1,219
地方譲与税	165	153	155	143	184	217
利子割交付金	48	51	14	10	9	6
配当割交付金					1	2
地方消費税交付金	167	163	141	160	176	160
地方特例交付金	40	39	36	35	33	33
地方交付税	4,844	4,718	5,292	4,999	4,722	4,704
国庫支出金	519	324	326	268	247	207
県支出金	426	393	477	374	324	232
地方債	1,305	712	1,071	823	589	654

(2) 歳出

	2000年度	01	02	03	04	05
民生費	1,002	1,059	1,199	1,216	1,247	1,235
衛生費	1,572	967	1,782	1,804	1,795	1,813
農林水産業費	717	693	666	559	505	609
土木費	1,038	807	944	689	740	779
教育費	1,697	1,276	1,539	1,131	834	819
公債費	1,820	1,786	1,818	1,727	1,479	1,224

資料) 川西町政策総合課資料より作成。

でイザベラバードが「日本奥地紀行」で会津の山地を抜けたすばらしい水田地帯として紹介しているところである。恵まれた環境の下で平地の水田は完全に基盤整備を終えている。農地面積は水田四三二五ha、畑一八三ha、樹園地二四ha、人口二万人ほどで農家戸数は一四七七戸（うち専業農家一四四戸）である。○五年度の決算報告によれば歳入は八三億円。二〇〇〇年度は一〇〇億円だったので一七億円ほど減っている。町の税収はほぼ、一二億円程度。その代わり地方交付税が半分を超すこととなっている。○五年度でも歳入の五七％に達している。まさに地方交付税で成り立っている町である。国庫支出金より県支出金が多いが、これは三〇％ほどの減となっている。地方債への依存は最近すくなく五億円程度である。町の財政事情は地方交付税にあり、○四年度の三位一体改革による五億円を上回る削減は町の財政を大いに寒からしめた。歳出を見ると高齢者が多いこともあって民生費、衛生費が確実

に増え、〇五年度では両方で歳出の三七％に達している。しかし多いのは公債費で一二億円となっている。二〇〇〇年度は一八億円、一八％を占めていた。〇二年度には山を越している（表8）。川西町は九〇年代半ばまで公共事業につき込んでいたが、起債制限比率が二四％を超えたところで、公債費適正化計画を作成しいち早く危機を脱している。

こうした中で農業関係費を見ると、ピーク時八％あったものが現在は六％台、〇六年度は国営のダム整備事業で七、四％となっているが徐々に位置づけは低くなっている。しかしそれでも、農地費は国営事業を含め恒常的なものとなっている。その中心は国営のダム整備であり、このほか中山間地域総合整備事業を行っている。町の単独事業としては、以前から米沢牛の生産基地として町と農協による公営の育成センターを持ち、預託制度で町が農家に牛を貸し出している。町有牛貸付管理事業、肥育牛導入資金貸付事業などを行っている。農村生活整備に関係する公共事業では町営農道、団体営農道整備事業があり、ソフト事業との関係では「農地・水・環境保全事業」を基盤整備済地で行っている。しかし、町独自の自主財源による事業は乏しく、観光をかねた特産のダリヤ流通拡大支援事業一四〇万円が一番の事業である。

川西町は早めの公共事業からの撤退によって合併をも

免れてきた。しかし、農業関係費に占める公共事業は相変わらず大きく、補助事業ですら町の負担のかかるものは控えている状態である。主要な米地帯であり集落営農にたいして七二〇万円の事業が組まれているものの、五〇集落に上る事業としてはわずかなものである。補助事業が大きな担い手に厚く小規模農家切捨てに動いているので、集落の中に知らず知らずのうちに溝が出来ているのが集落営農でも心配という。町の農政も厳しさはひとしおである。

水産財政の推移と現状

東京大学社会科学研究所教授

加瀬 和俊

農業政策の転換に対応して農業財政の内容が変容しつつある現在、水産財政もその後を追う形で変化しつつある。この小文では、水産財政の推移と現状の特徴を農業財政との違いに留意しながら簡潔に整理しておきたい。

1、水産財政の特徴——農業財政との相違点

水産財政は、同じ農林水産省の管轄する財政として、農業財政・林業財政と類似している。多数の家族経営体を政策対象としており産業政策だけではなく、地域政策・社会政策のための手立てでもあること、商工業等とは異なり産出額に比較して財政規模が著しく大きいこと、財政支出に占める公共事業費の比重が高く農漁村地域における生活インフラ整備の役割も担っていること等、いくつかの共通点を指摘することができる。また、国際競争力のある経営体の育成と財政の効率化を理由として、財政支出の対象を一部の経営体に限る方向が進められて

いることも共通している。

しかしながら水産財政には農業財政と相当に異なった部分もあり、農業財政の論理を安易に適用することはできない。農林水産省予算の編成において同一の理念が適用されてしまったために生じる問題を明確にするために、両者の相違点を確認しておこう。

第一は、水産政策においては価格政策がほとんど一貫して存在してこなかったことである。その理由は、計画生産が困難で——魚の回遊がなければ漁獲はない——、かつ腐敗性である水産物について価格政策を仕組めば在庫の増加とそれによる品質劣化が避けられないからである。戦時・戦後の食糧統制期においても米麦が厳格な統制・配給制度の下におかれたのに対して、水産物は一部の干物類等を除けば公定価格・公定流通ルートの規程は机上の制度にとどまり、実態としては市場流通依存的であった。また、農産物が一九二〇年代以降、関税率を高

めて国内自給方針を明確にし、今日でも関税率が相当に高いのに対して、水産物は缶詰をはじめとして輸出貨物が多かったから、いくつかの品目を除けば関税率は数%に過ぎず、価格政策を發動する条件は存在しなかった。漁業政策においても農業政策に追隨して所得補償政策の方向が打ち出されているが、農業においては「価格政策から所得政策へ」という予算費目の構成変化によってそれがなされつつあるのに対して、漁業においては所得政策の財源たるべき価格政策が存在しなかったのである。このことは水産財政の今日における固有の難点を意味している。

第二は、予算の三分の二を占める公共事業の性格・効果が農業とは大きく異なっていることである。農業における基盤整備・土地改良は個別経営の圃場条件を改善して作業能率向上・コスト低下をもたらすのに対して、漁業における漁港投資は——通常の天候の下で安全に出港・入港ができるだけの一定の基盤的な水準が整備された後では——、個別経営のコストの引き下げにも能率向上・生産量増加にも寄与することがない。だからこそ土地改良事業が農家の自己負担を条件として実施されるのに対して、漁港は「公物」であるという理屈によって漁業者の負担金なしに実施されているのである。このため、土地改良事業にあっては経済的効果が薄ければ農家が自

己負担を嫌って事業にブレーキがかかるのに対して、漁港事業は漁業者に対する経済効果がゼロであっても歯止めがかかることはなく、漁船数が顕著に減少している漁村で漁港の肥大化、機能の高度化が続いており、他方ソフト事業は予算不足が必要な事業を展開できないのである。

第三は、農業財政が基本的には個別経営の経営規模の拡張を促進しようとしているのに対して、漁業財政はそうした方向を打ち出すことが困難である。無主物たる水産資源を競争的に漁獲し、漁獲した後に初めて所有権が発生する漁業においては、個別経営・個別漁業種類の生産力を強化することは、漁業種類間、漁業地域間の対立関係を深刻化させる。たとえば大量に魚をとるまき網漁業や底引き網漁業の投資を促進するような施策を実施すれば、周辺の沿岸漁業者の漁場に回遊・定着する魚が顕著に減少してしまう。また、一つの漁協地区で漁船が増加したり大型化したりすれば、隣接漁協地区の生産にはマイナスに作用する。あるいは、多数の漁業者がアワビ採取を行えるように、健康を害する素潜り漁法（海女・海士漁業）や船上から竿で漁獲する生産力の低い漁法を義務つけているのであって、アクアラングを使って一挙に生産性を高めることなどは全く許されない。農業において生産性の高い農法を自分の農地で実行することは疑

励されることであるのに対して、漁業ではそれを許せば産業の秩序も資源の再生産機構も擾乱・破壊されてしまうのである。この結果、水産政策は生産力的に効果のない施策を選択して実施しなければならないことになる。

農業における「構造改善」目的の財政支出が上層経営体の生産力を強化する内容を持っているのに対して、漁業においても同じ政策目的を唱えながら、減船、休業補償、省エネルギー型の漁船・漁具の奨励、漁船小型化の奨励などの施策がとられ、かつ生産力変動に関わらない漁港事業が最大費目として継続実施されているのはこのためである。もちろん一九五〇年代、六〇年代のように漁場の外延的な拡大が可能であった時代には、財政支出は生産力拡張投資の支援に集中し、機械化・大型化した漁船を支えるための漁港投資も大きな生産力効果を発揮したのであって、二〇〇〇カイリ体制の成立（漁場の縮小）が今日の水産財政の特質をもたらしたのである。

以上は、水産財政の性格の一端を農業財政と対比して明らかにしたものであるが、このことは、水産政策・水産財政は水産業の産業的特質に見合った独自の理念・原則を持つべきことを示している。にもかかわらず、それが農業政策・農業財政とほとんど全く同一の論理によってその姿を変えつつあるという現状は、批判的に検討されなければならない。

2、水産予算の推移

表1によって最近一〇余年間の水産庁予算・決算の大きな推移を確認しておこう。これによると、当初予算額は二五〇〇億円程度から一八〇〇億円前後まで継続的に低下していること、移替部分も含めた決算額では一九九〇年代後半は四〇〇億円前後で推移していたのに対して二〇〇〇年度以降継続的に低下して三〇〇〇億円を下回っていることがわかる。この間の漁業の産業規模を生産総額で見ると、一九九〇年代後半の二兆円前後から今日の一・五兆円程度まで漸減傾向を続けているので、この一〇年間については財政規模は産業規模と同程度に縮小してきたことになる。

表1に示した予算費目の大項目（表示していないものは、水産庁費、水産大学校費、水産総合研究センター費等が中心である）のうちでは、大半は漁業経営・生産には関わりのない公共事業（護岸、道路、漁港、水道等）であって、漁業経営に関係する項目は「水産業振興費」のみである。水産業振興費の決算額は二〇〇〇年度までは六〇〇億円前後で推移してきたが、以後減少速度を速めて四〇〇億円前後に留まっている。したがって水産予算を論じるためには金額的にその大半を占める公共事業について論じなければならないが、それは実質的には水

表1 水産庁予算・決算（主要項目）

（単位：億円）

		1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006
決算書 より	当初予算額	2498	2307	2280	2066	1994	1975	1847	1801
	補正追加・減少	145	1179	300	80	78	310		
	移替	1349	1696	1273	1114	977	977		
	歳出予算額	3992	5182	3853	3260	3049	3262		
	支出済歳出額	3975	4683	3872	3143	3039	2974		
予算書 より	水産業振興費	648	560	507	498	471	456	443	431
	海岸事業費	126	115	118	104	99	93	90	89
	漁港漁村整備費	1051	955	977	984	939	908	804	774
	沿岸漁場整備開発事業費	227	212	211	*	*	*	*	*
	漁港関連道路整備事業費	32	25	16	13	9	9	16	11
	漁港施設災害復旧事業費	37	6	5	6	5	8	11	11
決算書 より	水産業振興費	589	884	630	450	415	393		
	海岸事業費	135	149	133	106	96	95		
	漁港漁村整備費	1154	1201	1055	1022	947	802		
	沿岸漁場整備開発事業費	229	274	225	*	*	*		
	漁港関連道路整備事業費	31	24	20	11	11	7		
	漁港施設災害復旧事業費	71	59	46	24	77	147		

産業のための施策というよりも広い意味での漁村地域の生活インフラ整備（災害対策を含む）を目的としたものとなっているから、産業としての水産業のための予算の性格を検討するためには除外すべきであろう。

そこで表2によって水産業振興費の内訳を見てみよう。これによると、いくつかの特徴点を知ることができる。第一に、一五〇―一六〇億円を占める最大の費目は特別会計への繰り入れである。漁船保険・漁業共済保険の両制度を維持するための支出であるが、水産庁の限られたソフト事業の中でこの比重が確実に上昇し、今日ではほぼ四割を占めるに至っているのである。農林漁業信用基金出資金も同様の意味で制度維持のための静態的・受動的な支出であると言える。

第二に、個別経営への経営的支援策としては「漁業近代化資金利子補給等補給金」がほとんど唯一のものであるが、この金額は常に決算額が予算額を大幅に下回り、かつ年毎に決算額が低下を続けてきたのである。漁船建造・施設建造のための前向き資金たる近代化資金の需要が漁業経営体の経営悪化によって減少していることと、行政庁が融資を認可した案件に対して金融機関（主として県信漁連）が独自に返済能力を査定した上で融資を拒否し、あるいは信用保証機関（県信用基金協会）が信用保証を拒んでいるためである。なおこの費目は、近代化

表2 水産業振興費

(単位:億円)

	1998		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006
	予算	決算	予算	決算	予算	決算	予算	決算	予算	決算	予算	決算	予算	予算	
合 計	560	884	507	630	534	500	498	450	471	415	456	393	443	431	
水産業振興事業委託費	22	20	25	24	31	31	35	32	26	24	12	12	10	14	
水産業振興事業民間団体委託費	20	25	14	13	8	8	10	10	6	5	6	5	6	5	
水産物流通対策事業費補助金	18	17	14	14	13	13	12	11	14	13	18	18	19	18	
水産業振興事業費補助金					10		43	14	44	30	40	27	*	*	
水産業振興地方公共団体事業費補助金	57	53	42	35	35	32	39	32	34	27	33	26	35	58	
水産業振興民間団体事業費補助金	24	283	21	88	37	35	31	29	20	17	15	13	10	18	
水産業振興総合対策施設整備費補助金	114	130	119	113	107	101	92	93	105	94	119	94	115	112	
漁業近代化資金利子補給等補助金	33	25	25	19	23	16	24	15	21	13	17	12	*	*	
基幹漁業総合再編推進等民間団体事業費補助金	41	34	21	46	46	46	0*	*	*	*	*	*	*	*	
政府開発援助国際漁業振興協力事業費補助金	23	20	18	16	14	14	15	13	14	13	14	13	13	13	
国際漁業振興協力事業費補助金	*	*	*	33*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
漁船再保険及漁業共済保険特別会計へ繰入	160	159	163	151	164	156	163	154	162	152	158	151	153	152	
農林漁業信用基金出資金	9	80	12	48	14	14	10	22	0*	*	*	*	*	*	
小計	521	846	474	600	502	466	474	425	446	388	432	371	361	390	

注1) 決算額が10億円以上の費目のみを示した
 2) 予算は「当初予算」である

資金が二〇〇五年度から水産庁管轄から各県の管轄へと変更されたために消滅している。

第三に、その他の費目はすべて委託費ないし補助金であり、漁協系統団体、その他の業界団体、地方自治体が実施する事業に補助を与えるものである。このことは、漁協の経営難による事務・経費負担能力の低下、地方自治体の財政難による地元負担の支出難によって事業の消化が困難になっている事情を説明している。同時に、構成員の平等な参画を基本原理とする漁協・業界団体が財政支出の消化に運用過程を担当していることは、「構造改革」のために施策の対象を一部の優良経営体に限定するという今後の政策方向が、容易には実現可能でないことを示唆するものである。

水産庁所管財政の以上のような推移に対応して都道府県・市町村の水産業費も変動を余儀なくされている。水産庁の事業用の経費の大半は地方財政の中に入るから地方財政の内訳を知ることが中央・地方の水産財政の全体を知るために必要であろう。これについては二年度前の決算数値しか公表されていないので速報性には欠けるが、ひとまず表3によってその「性質別」の内訳を見ると、以下の諸点を知ることができる。

第一に、二〇〇〇年度以降水産業費が急減しており、わずか五年度で三割も削減されていることである。第二

に、人件費・物件費・維持補修費等は固定的性格が強いのに対して、普通建設事業費は三割以上削減されており、団体等への政策的支援に対応する補助費・貸付金の削減度は両者の中間に位置している。ただし、人件費が八%近く削減されていることは、人員削減と給与圧縮が激しく進行したことを示しており、公共事業以外のサービス行政的部分が圧縮されたことを示唆している。第三に、支出費目の構成では普通建設事業費が依然として三分の二と予算の中心部分を占めており、漁業経営の振興に関わる経費は極めて限られていることが明瞭である。

ところで、この間に進行した「三位一体の改革」によって地方における水産業費の内訳がどのように変化しつつあるのかについては、数値的に把握することは困難である。関係者からの聞きとりによれば、地方財政に支出される水産庁所管支出のうちには各自自治体の財政部局によって留め置き、再配分の対象とされる部分が存在し、水産業費に確実に使用できる部分が制限されているようである。この実態については統計の公表とともに、関係者による具体的な情報の提供が待たれるところである。

3、新しい財政支出の諸項目とその論理

(1) 資料の性格

ここでは直近時点における水産予算の特徴点を確認す

ることにしよう。ところで、日本の予算関係諸文書は、その情報開示度の狭さ、説明のわかりにくさの点で世界に冠たる水準にある。財務省および各省庁からは大量の予算関連情報が流されているように見えるが、予算の性格を把握するための基本情報——数値的には、目的別・経費別・性質別・所管部局別等の経年的比較の可能な各一覽表が最低限必要である——としては、「知る権利」など存在しなかった戦前期における『帝国議会予算説明書』よりもはるかに情報量が少ないのである。

公表資料の中では最も詳細なものとして我々が通常依拠せざるを得ない農水省の説明資料『農林水産予算の概要』を例にとれば、全体予算の中で従来通りのものについては説明がなく、重要な新規事項、役所側が宣伝したい目玉的な施策が列挙される形式である。この文書が説明している二〇〇七年度の水産庁予算は四項目に留まり、その合計額は七四億円であって水産庁予算全体の四%程度に過ぎないのである。具体的には、(1) 漁船漁業構造改革の推進五〇億円、(2) 漁業経営安定対策の導入一億弱円、(3) 水産物流通の構造改革の推進一九億円、(4) 海洋生物資源と環境・生態系保全を軸として漁港漁場整備の推進五億円(金額表示のあるものだけを足した額)で、合計七四億円である。この説明資料だけで約二〇〇〇億円の水産庁予算の性格を吟味することは不可

能である。

もっとも行政の側から言えば、人件費・旅費の説明をしても意味はないし、昨年度までと同様の事業については説明を要しないはずだということかも知れないが、関係者が、財政支出についての具体的数値なしに施策のあり方を論議している現状は、種々の見解・提言が抽象的になって理念次元の論争に傾斜してしまいやすいという意味で大きな損失ではないだろうか。

(2) 重点施策

先にふれた農林水産省『農林水産予算の概要』(二〇〇七年一月)によって二〇〇七年度の新規予算ないし重点予算を確認しておこう。

1 漁船漁業構造改革総合対策(五〇億円)

収益性の悪化によって更新投資がでずに漁船の老朽化が進み、その結果としての廃業が増えていく状況に鑑み、代船建造を含めて「改革された生産体制へ転換」させ、「厳しい経営環境でも生き残れる国際競争力ある経営体の育成」を図る事業がこれである。「漁船漁業構造改革」という抽象的なタームの中身は、漁協が建造・所有する漁船を漁業経営体に貸し付けるリース事業への助成、「地域・グループにおける省エネ・省人・省力化、高度な品質管理手法の導入等の取組により、大幅な収益性

向上が見込まれる新しい操業体制への転換」をはかるための用船料の助成、実証化事業の助成、船団縮小等でコスト節減を誘導するための補助等である。まわりくどい説明ではあるが、漁船を自力では建造できないので漁協等が建造・所有した漁船を長期的にリースあるいは短期的にチャーターする際の経費を助成したり、操業規模を縮小しコストを切り下げて収益が向上する方向に誘導したりするものであり、助成を通じて低コストの漁船が普及することも期待されている。

2 漁業経営安定対策の導入

二〇〇七年度の予算額わずか八〇〇〇万円弱で、内容的には電算処理システムの開発のための予算であるが、その位置づけは二〇〇八年度から経営安定対策を導入するためのシステム開発とされている。漁業経営安定対策は漁獲共済の機能を拡充して一定の基金を作り、水揚金額が低下した時に本人に帰属する基金部分を取得することによって、結果的に一定金額以上の経営所得を維持させるものであり、その対象は漁業者全体ではなく、「将来にわたって水産物の安定供給を担う一定の漁業者」に限定される。

3 水産物流通の構造改革

事業の実態は五億円程度の補助金で産地市場を統合して大きな市場にし、「産地と消費地の価格差を一割以上縮

減」といふというアイデアである。水揚げしてすぐ取引するのではなく、各漁港から統合市場まで搬入するようにするので、鮮度の低下や搬入コストの増加が予想されるので、産地価格の上昇と漁業所得の増加という目標が達成されるとは思にくいのが、漁協も産地市場も大型化することが大方針とされており、その機械的な適用といえる。

なお第四の重点項目として資源保全に資する漁港漁場整備の推進があげられているが、実質的には従来通りの漁港作りと漁礁投入の場所を沖合域にも拡張しようとするものであり、新規項目とは言いがたい。

4、水産財政の理念

水産財政を規定している水産政策の理念については、最近の水産庁は明瞭に、かつ頻繁に語っているので、その特徴について確認しておきたい。

第一は、漁業経営体全体を対象にする政策から政策対象を「意欲と能力のある経営体」に限定する方針である。

この方針は、農業政策における大規模農家への支援策の集中方針と同一であるが、零細漁家や経営内容の悪い企業経営を淘汰しても農業のように残存経営体の規模が増加するわけでもその水揚高が増えるわけでもないのである（むしろ漁船数が減少すれば全体としての魚群探索能力

表3 地方財政歳出中の水産業費（決算・純計）

(億円)

	2000	2001	2002	2003	2004	2004 (構成比) %	2004/ 2000 %
合計	6769	6169	5816	5354	4783	100.0	70.7
人件費	681	664	669	647	629	13.2	92.4
物件費	267	269	268	265	252	5.3	94.4
維持補修費	47	42	45	45	46	1.0	97.9
補助費等	237	249	238	227	203	4.2	85.7
普通建設事業費	4880	4338	4067	3654	3184	66.6	65.2
補助事業費	4266	3826	3583	3193	2791	58.4	65.4
単独事業費	546	445	425	414	343	7.2	62.8
国直轄事業負担金	56	53	53	43	46	1.0	82.1
貸付金	523	517	438	424	390	8.2	74.6

出典：地方財務協会「地方財政統計年報」

が低下して漁獲量は減少する可能性が高い)、「構造改善」を指摘しているというよりも、もっぱら財政支出の効率性が重視された結果であると判断される。

この理念に沿って、施策の対象を選別していることを示すように各事業のネーミングと採択要件は工夫されており、たとえば「中核的漁業者協業体等取組支援事業」(二〇〇一年度から)は、各漁業基地において「中核的」位置にある経営体が共同して「協業体」を形成することに對して活動奨励・施設導入促進のための補助金を投入しようとするものとされている。

第二は、所得補償的政策への接近である。農業における中山間地域直接支払制度(二〇〇〇年度以降)にならって二〇〇五年度から開始された離島漁業再生交付金事業が水産財政におけるその最初の事例である。これは、離島漁業の果たす多面的機能を重視して、海浜集落で行う共同作業や漁業関連領域での新規の試みに對して交付金が出される仕組みである。ただし農業に比較すると漁業では政策の正当性について漁業者の間で不安が強く、政策の浸透度には県行政の姿勢が強く反映しているといわれている。たとえば、漁村集落では浜掃除を定期的に行っているところが多いが、これに交付金が支給されることによつて混乱が生じかねない面もあるようである。

同じ直接支払いの方式で二〇〇八年度から経営安定対

策制度が導入されることが水産庁から発表されているが、この事業は漁業共済制度を利用して政府の助成金を加えたファンドを作り、水揚減少時にそれを引き出すことによつて所得の安定を図ろうという仕組みである。豊凶変動と価格変動の大きな自然産業である水産業にあっては、保険原則に縛られた漁業共済では所得補償の意味が十分に果たせなかっただけに、この方向は大いに期待されるところである。ただし、農業にあっては価格政策の財源を所得補償に振り向けることになっているのに対して、漁業にあっては価格政策が存在しなかったので財源調達に課題が残っており、漁港予算が独立王国を維持する限り、政策対象となる漁業者層は相当に絞りこまれ、所得補償額も象徴的な水準に留まり、さし当たっては制度をスタートさせることで満足することに終わる可能性が強い。

以上のように水産財政は今日大きな転換点に立っている。それは水産業自体の変化と農業財政の変化との影響を受けながら、時代の要請に見合った財政のあり方を模索している。漁協系統団体、漁業者が財政の組み換え要求を含む、漁業経営に役立つ水産財政を求める批判的主張を本格的に展開することが時代の要請ではないだろうか。

「参入自由化」で日本漁業は再生できるか ―日本経済調査協議会・高木委員会報告を論評する―

東京大学社会科学研究所教授 加瀬 和俊

はじめに

水産基本法にもとづく水産基本計画の見直し作業の過程で、水産庁の諮問機関である水産政策審議会から二〇〇六年七月に「水産基本計画の見直しに関する中間論点整理」が発表され、二〇〇七年三月には新たな「水産基本計画」が閣議決定された。これらは経営安定対策等の新しい施策構想を打ち出してはいるが、従来の水産政策の延長の域を大きく超えるものではない。

このため漁業経営の再建を願う人々の間には苛立ちが募っていたと思われるが、おそらくはそうした苛立ちをバネとして、ドラスチックな政策構想が公表された。二月二日に日本経済調査協議会の高木勇樹氏を委員長とする委員会が、農業政策提言に次ぐ第二弾として発表した

「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ」と題する提言がそれである。本文五頁の短いものではあるが、その内容は日本漁業の戦後体制の総決算につながるような、意表を突くものである。

就業者の高齢化が進む日本漁業の将来性について危惧の念を持つ一人として、私も期待をもってこの提言を拝読したのであるが、率直に言って日本漁業の現状把握についても、処方箋の描き方についても大きな違和感をぬぐうことが出来なかったばかりでなく、こうした議論が部分的にも受け入れられることになれば、日本漁業は消滅への道を速めざるをえないという危険を感じた。

予告されているところでは、この提言は今後、「生産から消費までの一貫したサプライチェーンの構築」、「安定した輸入の確保」なども論点に加えた上で、この夏に最

終報告を提出するという。財界のバックアップを受けた調査機関が、農林次官経験者を責任者に据えて提案した主張であるだけに、その影響力は無視できないものと想定され、市場原理主義者による机上の空論だとして無視するわけにはいかない。そこで本稿では、報告書自体のはらむ問題を指摘すると同時に、折から法制化の動きが進んでいる海洋基本法案との関連で感じられる懸念についても率直に私見を述べてみたい。

1、高木委員会提言の内容とその含意

簡潔に整理されている提言の内容は三つである。第一に、水産資源を「国民共有の財産」とすること、第二に、水産業への参入を自由化し、漁獲量の個別割当方式を譲渡可能な制度として導入すること、第三に、水産財政支出の内容を構造改善に資する方向で柔軟にすること。やや抽象的なこの三項目が実際に意味するところは、本文の叙述から解釈される限りでは以下のような内容である。

第一に、水産資源を「国民共有の財産」にするという抽象的テーゼの意味は、「資源を大事にしよう」という心構えの提唱などでは全くなく、水産資源は「漁業者の財産ではない」ことを明示することであり、漁労行為が既存漁業者優先でなされている状態をやめさせることを意

味している。すなわち、現在の漁業者と漁業者ではない者（新規参入希望者）の間の平等利用、漁業者と漁業者以外の者（レジャー的漁獲者、遊漁業者等）の間の平等利用の主張であり、現行漁業法による漁業権制度、漁業許可制度の解体を意味している。

第二に、水産業への参入の自由化の主張は、「国民共有の財産」となった水産資源は、既存の漁業者ではなく資本・技術・能力のある経営体が自由に利用すべきであり、その参入・退出が保証されるように譲渡可能個別漁獲割当制度（ITQ）が導入されるべきというものである。

第三に、水産財政支出の柔軟化は、参入の自由化によって経営主体が置き換わる期間について、漁港予算等を既存経営体の退出、新規経営体の参入に資するように活用すべきということである。漁業権・漁業許可の買い上げ、減船の促進といった措置に財政支出が予定されているものと思われる。

見られるように、明治漁業法・戦後漁業法を通じて形成されてきた漁業の基本的な仕組みを根本的に改めようとする提言であることが一見して明らかである。これが「抜本的な構造改革」のための「勇氣ある提言」であるのか、新古典派的構造改革論への便乗に過ぎないのか、急いで吟味しなければならない。

2、背景にある現状認識

(1) 経済理論

提言の背景にある経済理論は、端的な新古典派ミクロ経済学である。地元の漁業者や従来からの漁業企業が継続的に漁場を利用できるという現状の人為的体制を壊し、経営体の参入・退出を自由にして市場の機能が十全に発揮されるようにすれば、最も経営力のある最適な経営体が参入し、競争力のない経営体は退出し、漁業経営も生産も安定化するという予定調和論である。

(2) 漁業制度論・資源論

参入を自由化すれば、自由漁獲の下では資源の競争的利用によってその枯渇が避けられない。これに対して提言は資源の科学的管理を主張し、具体的には魚種ごとに漁獲可能総量を算定し、それを個々の漁業経営体に割り当て、かつその割当量の権利を売買することを通じて、優良な経営体が最も高い値段で割当量の権利を購入し、結果として優良な経営体のみによって漁業が担われるようになると同時に、資源の維持も保証されると主張している。二〇年前にニュージーランドで導入されて以来、多くの難点が指摘されているITQ制度の機械的適用論である。

立脚している水産資源論についていえば、いくつもの

問題がある。資源変動のメカニズムが認識でき、漁獲努力量の操作によって意図した水準に資源変動を制御できるといふ科学主義的幻想に基いていること（おそらくは素朴な最大持続生産MSY理論を信奉していると想定される）、認識可能な水揚量と認識不能な漁獲量（ITQ制度に不可避免的に随伴する洋上投棄等を含んだ量）を混同していること、万が一資源が管理できた場合には通常は価格が水揚量の増減と逆方向に変動するから資源量の回復は水揚高の回復を保証しないはずであるのに（豊作貧乏をめぐる経験を見よ）、水揚量の安定と水揚高の安定を等値していること等、漁獲可能総量を各漁船に割り振れば資源と経営の再生産が理想的に維持できるというITQ制度の根拠の不確かさに気づくはずである。

(3) 漁業構造論

漁業経営体が経営力を高めることは我々も望むところである。しかしこの提言の効率的漁業経営の理解は異常なものである。添付資料二〇で示されている国際的な生産性比較では、「一隻当り漁獲トン数」、「一人当り漁獲トン数」が比較され、日本がニュージーランド、チリ、ノルウエーよりはるかに低い生産性であることが表示されているが、沿岸漁業の密度の高い日本と他の国を比較して何が言えるのであろうか。この点は「一人当り漁獲金額」を比較すれば日本の生産性は一挙に高く出ること、

同じまき網漁業について各国の比較を行えば、日本の方が高い値を示すこと等からも明らかである。いずれにせよこの点は、この提言が物的生産性の高さを判断基準にしていること、すなわち鮮度の高い多種多様な魚種を漁獲する沿岸漁業を嫌って、まき網漁業のように単一魚種を大量に漁獲して加工原魚に向けるような企業的漁業を効率的と看做していることを明らかにしている。関アジ・関サバは釣りで漁獲し、丁寧な鮮度維持処理をするからキロ二〇〇〇円で売れるのであり、同じ魚をまき網でとればキロ一〇〇〇円で加工用に回されるほかはないのであって、現実の海域では両者が微妙なバランスで共存し、セグメント化された市場部分に対応しているのである。物的効率性を至上として大規模な網漁業のみで日本の海を埋め尽くそうとする発想は、日本漁業の多様性と底力を殺す行為である。

なお、同種漁業種類で比較すれば、寒暖両海流に恵まれた漁場豊度等に支えられて、日本漁業の物的生産性は国際的に最も高いのであり、農業に類推した政策主張をする意図にはやる余り、漁業も農業と同じように生産性が低いと見ることは誤りであることを指摘しておく。

(4) 時代認識

新古典派経済理論は時代認識を持たないことを特徴と

しており、市場メカニズムは時代を超えて妥当すると考える点に特徴があるが、この提言では戦後漁業体制は国民経済の現状には適格的でないという時代認識があるように見える。それは、戦後漁場制度を決定付けた民主化理念がすでに不要な時代になっているという判断であろう。戦後漁業法は水産業協同組合法と相俟って、沿岸漁業に関しては、地元に住住し、自ら漁労作業に従事し、漁業によって生計を立てている者が資源を優先的に利用できるべきであるという原理を採用している。これに対してこの提言は、農業における小作制度の否定としての農地改革Ⅱ自作農主義が構造政策の桎梏となったように、漁業制度改革Ⅱ小漁民自立化支援策が今日の漁業の存続にとって桎梏になっていると理解しているように見える。また沖合・遠洋漁業においては、許可の更新方式において既存企業が優遇されることが経営力のない企業の温存につながっているとみなしていると判断される。こうした理解の背景には、産業としての漁業の存続をめざす以上は、競争力のある企業が現在の経営体位置き換わるべきであり、ITQの入札で高い価格を出せない漁業者が漁業から退出を余儀なくされた場合、その就業先は市場が提供してくれるという判断がある。現実の地方労働市場がそのような実態にあるのかどうかは、時代認識の要点であり、この点で我々とは大きな判断のズレが

あるように思われる。我々は依然として、漁業政策は産業政策であると同時に地域政策でもあるべきであり、ここでは地域住民に対する就業機会の提供という役割が重視されなければならないと考えている。漁業政策の基本は、資源維持、経営的効率性、社会的公正性の三目標を合わせて実現することだという主張は、ITQ制度を批判してやまないカナダの漁業経済学者コープスの主張であるが、私は現在の日本においてもこの観点が重要であることを疑わない。

3、どの漁業を対象としているのか

現実の漁業は、沿岸漁業、養殖業、沖合漁業、遠洋漁業を含んでおり、それぞれに独自の性格を有しているから、漁業一般についての提言と、特定の漁業部分にだけ妥当する提言との区別が必要であろうが、この提言は沿岸漁業・養殖業についての制度改変を沖合漁業・遠洋漁業についての外国事例で根拠付けるといふ奇妙な手法をとっている。

沖合漁業、遠洋漁業については、現在でも事実上、参入は自由である。漁業許可を新たに受ける一斉更新時点で既存漁業者は優先的に扱われるが、漁業許可はITQと枠同様に価格変動をもって売買されているし、従来の権利者と共同経営の形式で許可を受けるといふ便法も使わ

れてきた。したがって、提言の趣旨は、沿岸漁業、養殖業における参入を自由にせよという主張であろう。実際、添付されている資料一六によれば、制度の難点が列挙されているのは定置網と養殖業のみであり、その具体的要望は定置漁業権の優先順位で個人・株式会社を漁協自営の後に置くことを改めよということ、養殖漁場確保に必要な漁協免許の特定区画漁業権を経営者免許の区画漁業権に切り替えよということであると読み取れる。

実際、委員の中には苦勞して沿岸養殖漁場を確保している企業があり、その関係者が地元の漁業者ではなく自分の企業に漁場を使用させよと述べることは私的利害の正直な主張として理解できるが、それを日本漁業のための一般的な制度要求として押し出すことは妥当でない。

推奨されているITQ制度についても、外国二〇〇海里漁場に入漁する際には各漁船がどれだけ漁獲して良いかを事前に定められているという意味で当然に個別割当制度（IQ）がとられており、交渉経過で個々の漁船の漁獲割当量を調整している点で実質的にはITQ制度である場合が少なくない。それゆえITQ制度の合理性を遠洋漁業について主張するのであれば、現状とそれほど異なるものではない。問題は、ITQ制度を沿岸漁業に及ぼそうとすれば、外国の沖合漁業・遠洋漁業についての制度をその正当化の根拠としているという欺瞞的手法

である。サンマ漁業、マグロ漁業等と称されるように、沖合漁業・遠洋漁業では単一魚種を対象とする漁業が存在するのであり、それは単一魚種の漁獲可能量を定めるIQ制度に対応し得るものであるが、大半の沿岸漁業ではそこに生息する多様な魚種が一体となって漁獲されるのであって、IQ制度になじまないのである。

もちろん沖合漁業においても、沿岸漁業においても、魚種によってはIQ制度が可能・有効な場合もあり得るであろう。しかしそれは、資源量の把握が確実に行えること、当該魚種だけが混獲魚種なしに独立的に漁獲可能であること、海上投棄が生じないように監視できる狭い海域で密集して操業し、公的な監視体制が一〇〇%有効に機能すること（あるいは海上投棄しても当該魚種が生存可能な生物特性を有していること）、水揚港が限定されており水揚量の把握が確実に行えること、洋上での漁獲物交換が生じないこと等の条件を必要とする。そうした条件が基本的には成立するはずのない沿岸漁場について、沿岸漁業密度が日本に比べてはるかに希薄で、漁業が沖合漁業中心に編成されている外国の事例をモデルとして議論するのは正当でない。

4、外国事例の解釈の無理——外国漁業は模範たりうるか

二〇年前のバブル経済期には、財界人は日本の労使関係について誇り、アメリカから学ぶべきことは何もなくなったと豪語していた。財政赤字、国際収支赤字、リストラに苦しむアメリカに比較して日本経済・日本企業の優位性は将来的にも揺るがないと言われていた。しかるに一九九〇年代以降の不況を経て本年一月一日に発表された経団連の「希望の国、日本」と題した、俗称「御手洗ビジョン」では、アメリカ経済の強さが礼賛され、日本はすべからくアメリカにならって構造改革を急げと号令している。高木委員会報告の論調も全く同様であり、漁業の経済規模が日本の数分の一、数十分の一に過ぎないアメリカ、カナダ、ニュージーランド等の制度を礼賛している。しかしその主張には全く根拠がない。いくつかを例示しよう。

第一に、国際標準で水産物が「国民共通の財産」であるとされているという主張は偽りである。国連海洋法における「人類の共通財産」という規程は、「漁業者の財産ではなく、国民の平等な財産である」という意味を含んでいない。国際条約である国連海洋法が各国内の水産資源の所有主体について述べるができるかと考えることがそもそも理解に苦しむところであるが、海洋法が言っているのは、二〇〇海里制度の下で沿岸国がその経済水域内の水産資源を利用しない場合に資源が無駄になるこ

とを避けること、すなわち当該沿岸国の漁獲量に比較して資源量に余裕がある場合には他国の漁獲を認めなければならぬという原則を宣言しているのであって（TAC制度の原理）、その意味で「沿岸国だけの財産ではなく、人類共通の財産である」といつているのである。またEUについても、同じく「漁業者の財産ではない」という意味は含んでおらず、「一定の条件の下でEU諸国相互に入会利用できる資源」＝「EU（漁業者）共通の財産」という意味である。日本だけが例外的に漁業者を優遇しているという批判の根拠として、このような意図的な読み込みをすることはナンセンスである。

第二に、外国漁業がITQ制度で覆われているような説明をしており、それがニュージーランドのQMS制度を除けば、漁場・魚種・漁業種類を限定したごく部分的な制度であることを理解していない。特定の資源的条件・経営的条件の下でIQを設定することが有効であり得ることは我々も否定しないが、欧米におけるITQ制度をめぐる理論的・実証的論争によって、それが多くの弊害をもたらしていることが明らかにされていることを無視することはできない。そこではITQ制度の弊害として、特定魚種の特定量の漁獲だけが許可されることの必然的帰結として、許可対象魚種以外の投棄、当該魚種の小型魚の投棄等によって資源が破壊されていること、大

資本がITQを高値で落札して中小資本が廃業を余儀無くされたり、大資本が中小資本にそれを貸し付けることによって中小資本漁業経営体が小作経営化していること等が指摘されている。また、ITQ制度はそれが理想的に運用された場合には乱獲を緩和する措置とはなり得るかも知れないが、資源縮小の際には漁獲割当量を限りなく縮小する仕組みである以上（クォーターは対象魚種の総漁獲可能量に対する％で表示される）、漁業経営を安定化させる効果はないのであって、カナダ東海岸におけるタラ完全禁漁の際のタラ漁業者全体への無期限の失業保険給付のように、補完的制度的存在を不可欠の条件としている。そうした社会的セーフティネットのない日本——日本では自営業者は失業保険の対象たりえない——、ITQの導入だけを主張するのは、社会的悪影響を省みない無責任な主張といわざるをえない。IQ制度とITQ制度の間の大きな差を無視した説明をしている点も同様である。

第三に、外国が新たな制度を作って急速に漁業を回復させたという説明も根拠のない欺瞞である。たとえば「欧米諸国も日本と同様に資源の減少や経営の悪化といった状態が続いたが：ITQ制度の導入、：包括的な予算制度など中長期的かつ戦略的な水産政策を実行し：水産業を強い産業に変えたばかりでなく、水産物の輸出国に」

変わった、という記述がある。本当だろうか？ EUの漁業統計書（二〇〇六年版）には各国の一九九〇年から二〇〇五年までの水産物の輸入・輸出が重量・金額の双方について表示されているが、EU一五カ国の輸出額は一九九〇年の六三億ユーロから二〇〇五年の一四四億ユーロに増加した一方で、輸入額は一二五億ユーロから二五四億ユーロへ増加し、差し引きの赤字額は六三億ユーロから一一〇億ユーロへ拡大している（その中でも漁業の規模が大きいスペイン、イタリア、英国等の赤字額が顕著に増加している）。し、この間に純輸入国から純輸出国に転換した国は一国もないことが確認できる。また、「包括的な予算制度」についての高い評価や「EUは今年から新たな予算措置として欧州漁業基金を発足させ」といった記述も、新しい措置を意味するものではなく、実質的にはEUの財政プログラムが二〇〇〇～二〇〇六年度の期間計画（主要な財政資金ルートがFI F G）から二〇〇七年度以降の期間計画（主要な財政資金ルートがE F Fと改称）へとその名称を変更したに過ぎない。長期計画のように見える財政措置は、多数国間のコンセンサスを毎年得ることが困難であるためにとられている便法であって、単年度ごとの方式よりも硬直的であると云わなければならない。スペイン・フランス間をはじめEU諸国間で海上封鎖を含めた激しい資源争い・

漁場争いが続いていることも、欧州各国の新聞記事がインターネットで簡単に検索できる現在では関係者には良く知られた事実である。欧米を理想化し、日本の現状を遅れたものとする思考様式は、現場の現実から出発すべき政策論にはなじまないのではないか。

5、海面の合理的・総合的利用とは？——海洋

基本法との関係を危惧する

おりしも海洋基本法案が自民・公明・民主三党の賛成多数によって今国会で成立するといわれている。この法律は防衛庁、外務省、国土交通省など八つの省庁が関与して統一の方針を貫徹しにくい海洋政策を改変するために、首相を議長とする総合海洋政策会議を設置し、海洋の「開発・利用」を含めて海洋基本計画を策定し、海洋政策担当大臣を定めて海洋の総合管理を実施するといふものである。予想されるようにこの法案の推進勢力は「国益」を掲げた諸団体であり、海洋政策研究財団の提言「二一世紀の海洋政策への提言」（二〇〇六年一月）（日本財団の助成研究）に端を発し、産経新聞等でその必要性のキャンペーンが続けられてきたものである。

高木委員会報告は、この法案を歓迎し、「本委員会が目指す水産業の再生・自立は、この海洋基本法の狙いと軌を一にするものである」と述べているから、両者の関連

について検討せざるをえない。この点については、従来から埋立を含む沿岸域開発等に際して漁業権の補償問題が開発の邪魔になると指摘され、漁業の継続を希望する漁業者の主張が補償金釣り上げのための「ゴネドク」狙いと批判されてきた事実が想起される。

海洋基本法は、海洋を最も「国益」にかなった見地に立って、総合的観点からその利用方法を定めるものであって、個別的利害関係はそうした大きな「国益」の前に処理されてしまうことになる。現在の政策理念から言えば、「国益」とはグローバルビジョンに見合った市場原理主義的なそれであるから、同じ海面を利用するのに、漁業で得られる利益と原発・工業開発・港湾拡張・埋立による宅地開発・軍事演習等の利益が比較されれば、そうした利用の中で漁業による利用が最も適切だとはされない可能性が極めて大きいといわなければならない。しかも高木委員会提言のいうように、「水産資源は国民共通の財産」であるとされれば、沿岸域開発について漁業者に事実上の拒否権を与えたり、補償金を交付するべきではないことになる。開発対象となった海面からの漁業の締め出しは「総合的観点」の名の下に極めてやりやすくなるだろう。

諸利害の調整措置は、抽象的にはその必要性を否定することができないが、現実社会の中でそれがどのような

機能するかを考えれば、高木委員会報告と海洋基本法案の意図を両にらみにして、漁業界から法案の内容に疑義をぶつけることが緊急に必要ではないか。

おわりに——現実の問題にどう答えるか

本稿は極めて原理主義的な提言に接して、即自的に反応したものであり、その意味で原理主義的な反論になってしまっているかも知れない。我々も漁業の現状が今のままで良いと思っているわけではなく、従来の漁場利用制度をどのように改変し、漁業を就業・経営の場とすることを意図している個人・企業をどのように迎え入れるべきかを含めて、労働市場・地域経済・輸出入状況等を考慮にいれた現実的な制度を構想する必要性を感じている。

しかし同時に、提言されるような方法で自由化が進んだ場合に、もうかる漁業には企業が参入し、漁獲・養殖漁場利用権が大きな企業に落札されて地元漁民が排除され、あるいは同じ企業が高値で落札した漁獲可能量免許を中小資本漁業が小口で購入したり、それを借り入れて小作人化する事態が生じる一方で、もうからない漁業には何等の施策もなされずに漁業以外の自由な利用に明け渡されて漁業者の居場所が失われることになるのではないか。

元農林次官を委員長に据え、水産庁で国際交渉を担当した有力者等を委員に加えたグループから、漁業の現実についての基礎的事実も踏まえることなく、日本の制度を一方的に論難し、外国制度をこれほどに理想化した提言を聞くことは率直に言って苦痛である。日本のWTO、FAOでの論戦は結局、このような役人によって担われていたのかという失望が漁業界に広まっている。我々のような門外漢ではない、現役の役人と漁業関係者からの率直な意見表明を強く期待している。

「読者の声」を募集します

町や村の風物詩や農業・農政への注文など何でも結構、読者の皆さんの投稿を歓迎します。写真もそえて。

毎月15日締め切り、500字程度にまとめて下記まで。採用の分には図書券を進呈します。

▼宛先 〒100-8950

東京都千代田区霞が関1-2-1 農林水産省内

全農林・農村と都市をむすぶ編集部 TEL03-3508-4350

▼FAX投稿 03-3508-4351

▼電子メール投稿 norin.ken@zennorin.jp

編集後記

◎「成長なくして財政再建なし」は、安倍総理が前政権から受け継ぐ財政運営手法。総理が掲げる成長路線は、企業利益を優先させれば、いずれ消費者の家計が潤うという論法だ。だから、3月末に成立した〇七年度予算も証券優遇税制の延長や減価償却制度の見直しなどの企業減税が突出したものとなっている。好調な企業業績に支えられ、法人税が予想を超える増収が見込まれている折、選挙等も控えていることから、増収分をそっくり減税でお返ししようという政・財界の密月ぶり。

国民、とりわけ高齢者には社会保障関係で連年にわたり「負担増・給付減」の痛みを強い、一方で空前の利益を更新し続ける企業には大盤振る舞いの態で、経済界の農林予算批判の常套句である「バラマキ」とは、まさにこういうことを指す言葉ではないかとお返ししたい。

一方、目論みに反して景気回復の恩恵が全く国民におよんでいないことに自責の念を駆られたか、安倍総理は「春闘」を前に経営側に対し、もうけを労働者にも還元するように依頼した。しかし、経営側は「国際競争力の維持」を理由ににべもなくこれを拒否。労働側に「追い風」が吹いているといわれるなか、結局、前年を上回る回答は引き出せず、今春闘の大手への回答を見る限り景

気への波及効果は期待薄。

本号で石原氏が指摘するように、地方自治体の厳しい財政事情を反映し、地方行政における農林水産予算の「地盤沈下」が著しい。そうした中でも、厳しい財政を何とかやりくりして農と地域の生き残りをかけた行政の努力が続いている。だが、予算国会での松岡農相や国会議員の皆さんの論戦は、厳しい農政改革に汗を流す農業者や自治体関係者の期待に応える内容だったとは言いがたい。とりわけ、「戦後最大の農政改革の年」の農政のトップを担う人が、農政に縁もゆかりもない問題で醜態をさらす姿は、このうえなくさびしい。

◎3月20日に東京の桜が開花、21日には甲府・福岡も開花し、桜前線の北上が例年より早い。記録的な大雪だった昨年から一転、今年は記録的な暖冬で終わろうとしている。そのため、昨年のような雪害、特に高齢者の雪下ろし作業に関連する事故が少なかったことは救いだ。一方で全国のスキー場では閉鎖が相次ぎ、冬物衣料も不振をきわめたといわれており、天候もまた様々な人間模様を映し出す。

桜の季節は人々の心を浮かせるが、農耕の季節の到来でもある。暖冬で明暗悲喜こもこもだが、暖冬がもたらす水不足や病虫害にも心を配らなければならない農業経営者は、やっぱり大変。

(太田)