



「親子」北陸・新潟 弥田正蔵
 (全農林写真コンクール応募作品から)

目 次

特集 2008年度予算

現代日本財政と2008年度予算	関野 満夫(4)
「農政改革」見直しと2008年度農林水産予算	神山 安雄(17)
三位一体改革後の自治体農政 ー鳥取県の事例ー	石原 健二(29)
「水田・畑作経営所得安定対策」で何が変わったか	梶井 功(42)
中山間地域における小規模・高齢化集落支援の モデル事業	服部 信司(51)

【時評】 中国製ギョーザ中毒事件と学校給食

(SK) (2)

☆表紙写真 「山里の春」 中四国・愛媛 幸口 栄二
 「農村と都市をむすぶ」2008年4月号(第58巻4号)通巻678

中国製ギョーザ中毒事件と学校給食



中国製冷凍ギョーザ農薬中毒事件は、その原因をめぐって日中両国が対立する構図になったまま、膠着状態に陥ってしまった。今回の問題は、国境を越えた食の安全をめぐるリスク分析、特にリスクコミュニケーションの難しさを改めて浮き彫りにした。

原因の追求は別にして、今回の事件発生で、学校給食にも多くの中国産冷凍食品が使われていることが明らかになった。文部科学省のまとめによると、天洋食品製造の食品だけでも、全国三三道県六〇六校が利用していたという。食のグローバル化、特に中国への依存が高まる中で学校給食が例外であるはずはないが、チン弁当（冷凍食品を電子レンジで解凍して作る家庭の弁当）ではない、手作りの昼食を子供たちが給食で食べているものと思いついていた保護者も多かったに違いない。

冷凍食品そのものは、添加剤を使わなくてすむという点で、支持する学校関係者もいるが、調理時間の短縮など簡便化という面で導入が進んできたことも事実だろう。この背景に調理方式が自校方式から給食センター方式へと移行してきたことがある。センター方式とは、一カ所で調理して複数の学校に配送する方式である。文部

科学省によると、給食センター方式は公立小中学校の約五五％の一万六三四五校、自校方式は四四％の一萬三三七校だが、天洋食品製を使用した八割以上はセンター方式だった。配送時間が必要などのため調理時間が十分に取りにくいセンター方式は、外国産を含む冷凍食品の使用割合が大きくなる傾向にあるようだ。

一方、中国産の食材を使う理由は、明確に「安さ」だろう。保護者が負担する給食費は小学校で月額約四四〇円、中学校では約四四五〇円で、年間それぞれ一八九〇円ということになる。これは食材費のみで、調理の人工費や、食器購入費、減価償却費などは税金でまかなわれているが、この予算では安い食材を探す必要があるというところだろう。実際に、今回の問題で国産に切り替えるところなどでは、最近の食品の値上げもあり、給食費の値上げに踏み切ったところもある。

学校給食については、昭和二九年に制定された学校給食法の第二条において、「義務教育諸学校における教育の目的を実現するために、次の各号に掲げる目標の達成に努めなければならない。」と定められており、一、日常生活における食事について、正しい理解と望ましい習慣を養うこと。二、学校生活を豊かにし、明るい社交性を養うこと。三、食生活の合理化、栄養の改善及び健康の

増進を図ること。四、食糧の生産、配分および消費について、正しい理解に導くこと。としている。つまり、学校給食は教育の一環とされているのである。

この学校給食法の改定をも意図して今年一月に公表された中教審答申では、「食育を推進する上で、学校の教育活動全体を通じて、学校給食の教育的機能を最大限に発揮させることができるような取組が求められる」として、更なる教育的な意義が強調されている。具体的には、「地場産物を活用したり、地域の郷土食や行事食を提供することを通じ、地域の文化や伝統に対する理解と関心を深め、食に関する感謝の念をはぐくむこと」や「給食の時間のほか、各教科や道徳、特別活動、総合的な学習の時間等における食に関連する学習内容相互の緊密な連携を図」ることを求めている。食育基本法(平成十七年)に基づき制定された食育推進基本計画には、学校給食における地場産物の活用を促進するため、当該都道府県のおける地場産物の活用を平成二二年までに三〇%以上とする目標を掲げてさえている。意気込みは良いが、それを現実化させる手立てでは十分とは言えない。以前はあった牛乳への直接補助も廃止されて久しい。

さらに、食育を担当する栄養教諭制度が創設され、学校栄養職員からの移行が望まれるとしているながら、現実には一二三〇五人の栄養職員に対し、栄養教諭は三一六

人に過ぎない。東京都ではこの四月によく採用される。現実とのギャップが大きいと言わざるを得ない。

そうした中で、都会の真ん中にある荒川区立ひぐらし小学校が、大変豊かな食農教育を展開していることに驚かされる。給食の食べ残しでミミズを飼育し、バケツ稲やトマトを栽培したり、牛乳の勉強では牛乳の栄養価値のみではなく、毎日飲む二〇〇c.cの牛乳を作り出すのに必要な一〇〇リットルの牛の血液を表すのに、赤い液が入った二リットルのペットボトルを五〇本並べたり、牛の第一胃一五〇リットルをゴミ袋で作ったり、はては焼肉屋を経営している保護者の協力の下、牛の四つの胃を実際に観察したりといったことまで行っている。様々な工夫された食育は各教科にまたがり、総合的な学習時間にも一石を投じているほどだという。安易なゆとり教育の見直しにも一石を投じているとも言えるが、こうしたことが可能なのも、自校方式で独自の献立の給食を提供していることがある。

ほぼ全員の小学生が、完全給食を食べられる日本の給食制度は、世界に誇れる日本の財産として、もっと大事にしたいものだ。団塊の世代は、給食の脱脂粉乳がいかにもまづかったかで盛り上がるが、今の子供たちが大人になった時には、給食がいかにおいしかったかで盛り上がってほしいものだ。

(SK)

現代日本財政と二〇〇八年度予算

中央大学教授 関野 満夫

1、二〇〇八年度国家予算の概要

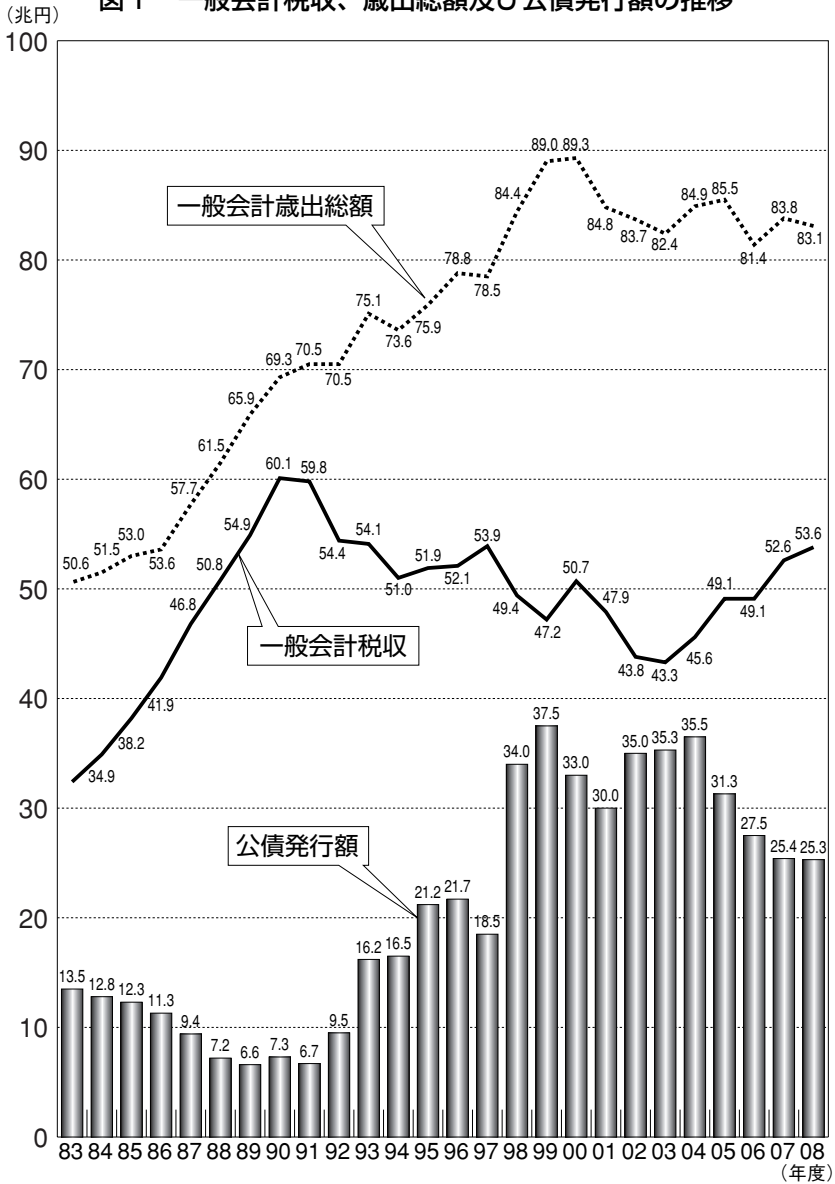
二〇〇八年度の国家予算の概要は、表1で示すようにその総額は八三・〇兆円であり、前年度(八二・九兆円)とほぼ同額である。その歳入は税収が五三・六兆円、国債収入が二五・三兆円である。また歳出では、国債費が二〇・一兆円、地方交付税等が一五・六兆円であり、政策的経費である一般歳出は四七・二兆円になっている。

二〇〇八年度の国家予算の概要は全体としては二〇〇七年度と大きな違いはない。しかし、中長期的にみるならば日本の国家予算は二〇〇〇年代に入ると従来とは異なる展開を示しており、二〇〇八年度予算もその延長線上にあるといえよう。この点については一九八〇年代以降の国家財政(一般会計)の動向を示した図1をみると分かりやすい。同図からは次の三つのことが指摘できよう。

第一は一般会計歳出総額の推移である。一九九〇年代にはバブル経済崩壊後の景気対策もあって、歳出総額は六九・三兆円(一九九〇年度)から八九・三兆円(二〇〇〇年度)へと急激に上昇していった。ところが二〇〇〇年代に入ると財政危機の深刻化を背景にした構造改革路線のもとで、一般会計歳出は一転して抑制基調となり歳出水準も八二・八兆円程度が続いているのである。

第二は国税収入の変化である。バブル経済崩壊後の景気停滞と所得税・法人税の減税政策(後述)もあって、国税収入はピークの六〇・一兆円(一九九〇年度)からその後ほぼ一貫して低下傾向にあり、二〇〇三年度には四三・三兆円にまで落ちこんでいた。ところが二〇〇四年度以降になると一定の景気回復の中で国税収入は再び上昇基調になっており、二〇〇八年度には五三・六兆円へ上昇しポトムの二〇〇三年度に比べると一〇兆円も増加することになる。

図1 一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移



注) 06年度までは決算、07年度は補正後予算、08年度は当初予算。

出所) 財務省資料。

表1 2008年度予算のフレーム

(億円)

	2008年度 予算	2007年度 予算
歳入	830,613	829,088
税収	535,540	534,670
その他収入	41,593	40,098
国債	253,480	254,320
歳出	830,613	829,088
国債費	201,632	209,988
地方交付税等	156,136	149,316
一般歳出	472,824	469,784

注) 当初予算。
出所) 財務省資料。

第三は国債発行額および国債依存率の変化である。一九九〇年代以降においては歳出増加と国税収入の減少によって、新規国債発行額(財政赤字)は急速に増加してきた。とくに一九九八年度から二〇〇五年度にかけては毎年度三〇兆円台の新規国債発行が行なわれてきており、歳入の国債依存率もピーク時(二〇〇三年度、〇四年度)には四四・六%に達していた。ところが二〇〇五

表2 2008年度一般会計歳出の内訳

	億円	%
社会保障関係費	217,824	26.2
文教及び科学振興費	53,121	6.4
恩給費	8,522	0.1
防衛費	47,796	5.7
公共事業関係費	67,351	8.1
経済協力費	6,659	0.8
中小企業対策費	1,760	0.2
エネルギー対策費	8,655	1.0
食料安定供給関係費	8,581	1.0
その他	49,071	5.9
予備費	3,500	0.4
(一般歳出小計)	472,845	56.9
国債費	201,632	24.2
地方交付税交付金等	156,136	18.8
歳出総額	830,613	100.0

出所) 財務省資料。

年度以降には国税収入が好調なこともあって、国債発行額も減少して二五兆円前後になっており、国債依存率も二〇〇八年度には三〇・五%に低下している。このように近年の日本の国家予算は従来に比べると新たな様相を持ち始めている。そこで以下では二〇〇八年度現在における国家財政の状況と特徴を歳出構造(第二節)、歳入構造(第三節)、財政収支と財政持続可能性(第

四節) について簡単に考えていくことにしよう。

2、国の歳出構造と特徴

二〇〇八年年度一般会計・歳出予算の構成は表2のようになっている。前述のように歳出総額八三・〇兆円のうち国債費が二〇・一兆円(二四・二%)、地方交付税等が一五・六兆円(一八・八%)であり、一般歳出は四七・二兆円(五六・九%)である。一般歳出の中の主要経費を順にみると社会保障関係費二一・八兆円(二六・二%)、公共事業関係費六・七兆円(八・一%)、文教及び科学振興費五・三兆円(六・四%)、防衛関係費四・八兆円(五・七%)、等となっている。

ところで表3は一九九〇年度以降における一般会計の主要経費の推移をみたものである。同表からは二つのことが指摘できよう。一つは、国の政策的経費である一般歳出は今日では一般会計歳出の五割強の水準にすぎないことであり、二〇〇四年度以降も五六%程度にある。これは主要には国債残高増加にともなって国債費(利払費と元金償還費)の比重が上昇してきたことによる。表4によれば国債残高が七〇兆円程度であった一九八〇年度には一般会計に占める国債費の比重は一二・六%であったが、国債残高の増加した一九九〇年代以降には国債費の比重は二〇%台に上昇している。とはいえこの国債費

表3 一般会計主要経費の推移

(兆円)

	1990 年度	2000 年度	2004 年度	2007 年度	2008 年度
国債費	14.3	21.4	17.5	20.9	20.1
地方交付税等	15.9	14.9	16.5	15.0	15.6
一般歳出	35.3	48.0	47.6	46.9	47.2
社会保障関係費	11.5	17.6	20.3	21.1	21.8
公共事業関係費	6.9	11.9	8.2	6.9	6.7
歳出総額	69.3	89.3	84.9	82.9	83.1
一般歳出のシェア(%)	50.9	53.7	56.0	56.6	56.8

注) 2004年度までは決算、07,08年度は当初予算。
出所) 財務省『財政統計』平成18年度、財務省資料より。

表4 国債費と利払費の推移

	(兆円)					
	1980 年度	1990 年度	2000 年度	2004 年度	2007 年度	2008 年度
国債費(A)	5.5	14.3	21.4	17.5	20.9	20.1
うち利払費(B)	4.4	10.8	10.0	7.3	8.6	9.3
一般会計歳出(C)	43.7	69.3	89.3	84.9	82.9	83.1
A/C (%)	12.6	20.6	23.9	20.6	25.2	24.1
B/C (%)	8.5	15.6	11.2	8.6	10.2	11.2
国債残高	70.5	166.3	367.5	499.0	546.6	553.3

注) 2004年度までは決算、07、08年度は当初予算。
出所) 表3に同じ。

も二〇〇〇年代における異常な低金利水準の恩恵を受け、結果的に過少になっていることも忘れてはならない。ちなみに一九九〇年度と二〇〇八年度を比べると、国債残高は一六六兆円から五五三兆円へと三倍以上に増加しているのに、国債利払費は一〇・八兆円から九・三兆円へと逆に縮小させているのである。逆に言えば、本格的な景気回復などで金利水準がもし上昇すれば、一般会計に対する国債費の重圧は今日以上に深刻なものとなる危険性が高いのである。

さて表3で注意すべきいま一つのことは、主要経費の中で社会保障関係費と公共事業関係費が対照的な推移を示してきたことである。つまり社会保障関係費は一九九〇年代以降持続的な増加傾向にあり、二〇〇八年度予算では二一・八兆円へと一九九〇年度の水準に比べて倍増している。一方、公共事業関係費は二〇〇〇年代には一一・九兆円の規模にまで増加したが二〇〇〇年代に入ってから減少しており、二〇〇八年度予算では六・七兆円へと一九九〇年度の水準にまで縮小しているのである。

一般会計における社会保障関係費の増加は、高齢化社会の進行という状況の中ではある意味では当然の現象であるが、具体的にはどのような経費が増加しているのだろうか。表5は一九九〇年度以降の社会保障関係費の内訳の推移を示したものである。同表によれば社会保障

表5 社会保障関係費の内訳と推移

(10億円)

	1990 年度	2000 年度	2004 年度	2007 年度	2008 年度
生活保護費	1,016	1,483	1,940	1,982	2,005
社会福祉費	2,427	4,012	1,722	1,579	1,658
社会保険費	7,204	11,133	15,644	16,942	17,513
保健衛生対策費	553	574	514	415	409
失業対策費	278	431	463	221	195
小計	11,480	17,636	20,285	21,140	21,782
社会保険費のシェア	62.7%	63.1%	77.1%	80.1%	80.4%

注) 2004年度までは決算、07,08年度は当初予算。
出所) 表3に同じ。

表6 公共事業関係費の内訳と推移

(%)

	1990 年度	2000 年度	2004 年度	2007 年度	2008 年度
治山治水対策事業費	15.5	15.4	15.0	14.1	13.9
道路整備事業費	25.7	28.9	21.1	22.2	22.0
港湾空港鉄道等整備事業費	7.4	7.1	6.7	7.3	7.3
住宅都市環境整備事業費	13.2	12.4	19.4	23.6	23.9
下水道等施設整備費	13.7	16.2	15.2	14.1	13.7
農業農村整備事業費	12.4	10.8	10.1	9.7	9.9
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
公共事業関係費総額(兆円)	6.9	11.9	8.5	6.9	6.7

注) 2004年度までは決算、07,08年度は当初予算。
出所) 表3に同じ。

関係費の中でもとくに社会保険費の比重が高く、その伸びも大きいことがわかる。社会保険費の比重は一九九〇年度の六二%から二〇〇八年度には八〇%にまで上昇している。今日の日本財政では、年金、医療、介護などの社会保障給付は社会保険システムで供給されている。そして高齢化社会の進行とともにこうした社会保険システムを支える国庫負担も傾向的に増加せざるをえなくなっているであり、社会保険費の比重の増加はこのことを物語っている。

次に公共事業関係費についてみてみよう。この間公共事業関係費がやや大きく変動していることの要因としては、一般に公共事業関係費は社会保障関係費に比べると政府の政策的裁量の余地が大きいこと、また日本では景気対策や地方・農村経済対策として公共事業が重視されてきたことがある。それでも二〇〇〇年代に入って公共事業関係費の内訳がやや変化していることも見逃せない。表6によると二〇〇〇年度までは道路整備事業費の比重が最も高く全体の二九%（二〇〇〇年度）も占めていた。ところが同事業は二〇〇四〜〇八年度には二二%程度に低下している。逆に、住宅都市環境整備費が二〇〇〇年度の一二%から二〇〇七、〇八年度には二三〜二四%になり、公共事業関係費の最大項目になっていることは注目されよう。

3、国の歳入構造と特徴

次に一般会計歳入について国税収入と国債発行の動向から考えてみよう。

先に図1で国税収入の全体的推移をみたが、ここでは表7によって国税収入の内訳の変化にも注目しておく。国税収入総額は一九九〇年度の六一・七兆円をピークに減少し二〇〇二年度には四五・八兆円までになるが、その後やや回復して二〇〇七、〇八年度には五三・五兆円になっている。ただ個々の国税収入に即してみると次のような特徴が指摘できよう。

第一に、国税収入総額の動きないし変動を基本的に規定してきたのは所得課税である所得税と法人税である。所得税は一九九〇年度には実に二五・九兆円もの税収をあげていたがその後一貫して低下させ、二〇〇四年度には一四・六兆円へとピーク時から一〇兆円も少なくなっている。また法人税も一九九〇年度には一八・四兆円の税収をあげていたが二〇〇二年度には九・五兆円にまで減少させた。そして二〇〇四年度以降の景気回復によって両税とも二〇〇七、〇八年度には一六兆円台へとやや上昇している。

第二に、変動激しい所得税・法人税に対して消費税収は極めて安定的に推移している。当初の三%の税率から

表7 国税収入の内訳と推移

(兆円)

	1990 年度	2000 年度	2002 年度	2004 年度	2007 年度	2008 年度
所得税	25.9	18.7	14.8	14.6	16.5	16.2
法人税	18.4	11.7	9.5	11.4	16.3	16.7
相続税	1.9	1.8	1.4	1.4	1.5	1.5
消費税	4.6	9.8	9.8	9.9	10.6	10.6
酒税	1.9	1.8	1.7	1.6	1.5	1.5
国税総額	62.7	52.7	45.8	48.1	55.0	53.5

注) 国税には印紙収入等も含む。04年度までは決算、07、08年度は当初予算。
出所) 財務省「財政金融統計月報」各年版より。

表8 国税・地方税収入の推移

(兆円)

年度	名目 GDP	国税	地方 税	租税 合計	対名目 GDP 比 (%)		
					国税	地方税	合計
1990	449	62.7	33.4	96.2	14.0	7.4	21.4
1995	496	54.9	33.6	88.6	11.0	6.9	17.9
2000	504	52.7	35.5	88.2	10.5	7.0	17.5
2004	498	48.1	33.5	81.6	9.7	7.3	16.4
2005	503	52.2	34.8	87.0	10.4	6.9	17.3
2006	510	55.5	36.2	91.7	10.9	7.1	18.0
2007	521	55.0	41.1	96.2	10.6	7.2	18.4
2008	527	53.5			10.1		

注) 国税には印紙収入等も含む。04年度までは決算、07、08年度は当初予算。
出所) 財務省「財政金融統計月報」各年版、財務省資料より。

一九九七年度以降五%の税率（うち国税分は四%）に増税されて以降はほぼ一〇兆円前後の税収を継続的にあげている。これは所得税・法人税の課税ベースが景気の影響を受けやすい所得（法人利潤を含む）であるのに対して、消費税の課税ベースが景気の影響をあまり受けない国民の消費支出であることによるものである。いずれにせよ消費税は二〇〇〇年代に入って、国税収入の中でも所得税・法人税と並ぶ基幹的税収になってきたことはまちがいない。

第三に、相続税や酒税などその他の国税収入は大きな変化はなく、また国税総額の中での比重も相対的に小さいものであった。

さて、所得税および法人税の税収が一九九〇年代以降減少してきたのは、一面では確かに長期経済停滞の影響であるが、他面では意図的ないし政策的な減税による影響も大きいのである。つまりこの間、景気対策または経済グローバル化を理由に所得税と法人税の税率が引き下げられてきたのである。例えば、所得税の累進税率は一九八九年度には一〇～五%の五段階であったが、一九九九年度以降には一〇～三七%の四段階に軽減され（二〇〇七年度からは地方への税源移譲にともなって五～四〇%の六段階へ）、法人税率も一九八九年度までの四〇%から一九九〇年度に三七・五%へ、そして一九九九年度

より三〇%に引き下げられている。

こうした税率引き下げの結果、所得税および法人税の所得弾力性が低下し、景気上昇があってもかつてのような税収増加は望めなくなっている。表8は一九九〇年度以降の名目GDPと国税・地方税収入の推移を示したものである。ここからは次のようなことが分かる。国税・地方税収入の合計額は一九九〇年度も二〇〇七年度もほぼ同じ九六・二兆円であった。ところが名目GDPは一九九〇年度の四四九兆円に対して、二〇〇七年度には五二一兆円もある。つまりこの間名目GDPは七〇兆円以上増加しているのに、そこから徴収できる税収は変化していないのである。名目GDPに対する租税収入の比率も一九九〇年度の二一・四%から二〇〇七年度には一八・四%に低下している。明らかにわが国の租税収入の所得弾力性は低下しているのである。

また、この影響は地方税に比べて国税により顕著である。名目GDPに対する地方税収入の比率はこの間ほぼ七%前後で推移しているのに、国税収入の比率は一四%（一九九〇年度）から一〇%前後へと低下している。これは、地方税に比べて国税が所得課税に依存する度合いが高いからである。二〇〇四年度以降の景気回復によって確かに国税収入は一定の上昇傾向にあるが、その税収増加もかつてのような水準を期待できなくなっているの

表9 国債発行額と国債残高の推移

(兆円)

年度	国債 発行額	うち 建設 国債	うち 赤字 国債	国債 依存率 (%)	国債 残高	同・対 GDP比 (%)
2000	32.6	9.1	23.5	38.4	367	72.9
2001	28.3	8.7	19.6	34.3	392	79.5
2002	30.0	6.8	23.2	36.9	421	86.0
2003	36.4	6.4	30.0	44.6	456	92.6
2004	36.5	6.5	30.0	44.6	499	100.1
2005	34.3	6.2	28.2	41.8	526	104.6
2006	29.9	5.5	24.4	37.6	531	103.9
2007	25.4	5.2	20.2	30.7	546	105.9
2008	25.3	5.2	20.1	30.5	553	105.0

注) 当初予算ベース。国債残高は各年度末現在額、07、08年度は見込み。
出所) 財務省主計局「我が国の財政事情」(20年度政府案) 2007年12月。

である。

次に二〇〇〇年代における国債の発行額および国債残高の推移を表9によってみてみよう。先にも述べたように、国債発行額は二〇〇三、〇四年度の三六兆円(国債依存率四四%)をピークにその後やや減少し二〇〇七、〇八年度には二五兆円台(国債依存率三〇%)になっている。周知のとおりわが国の国債には建設国債と赤字国債がある。建設国債とは財政法第四条但し書きに基づいて主要には公共事業の財源に充当される国債であり、赤字国債とは財政法第四条の趣旨(健全財政主義)に反するものの、収入不足(財政赤字)を補うために年度ごとに特例法を施行して発行する国債である。建設国債(四条国債)にせよ赤字国債(特例国債)にせよ経済的には財政赤字であることには変わりはない。

そして国債発行額の内訳をみると、建設国債は二〇〇〇年度には九兆円もあったが、その後公共事業関係費が縮小されてきた結果として、二〇〇六、〇八年度には五兆円台に低下している。一方、赤字国債は二〇〇三、〇四年度には三兆円台にものぼっていたが、二〇〇七、〇八年度には二兆円台に低下している。

なお国債残高は二〇〇〇年度の三六七兆円から二〇〇八年度には五五三兆円へと引き続き増加している。GDPに対する国債残高の比率も二〇〇〇年度の七二・九%

表10 国・一般会計の基礎的財政収支の推移

年度	2003	2004	2005	2006	2007	2008
税収等 (A)	45.3	45.5	47.7	49.7	57.4	57.7
一般歳出等 (B)	65.0	64.1	63.4	50.8	61.8	62.8
基礎的財政収支 (A-B)	▲19.7	▲18.6	▲15.7	▲11.1	▲4.4	▲5.1

注) 一般歳出等とは、一般歳出十地方交付税等。各年度とも当初予算。
出所) 財務省資料より作成。

年度版「東洋経済新報社、

日本の財政 平成一九

五年度)である(図説

二% (〇六年度)、フ

ランス三五・六% (〇

年度)、ドイツ三八・

ス三七・五% (〇四

年度)、イギリス

七年度)に対して、

アメリカ五八・二%

の一一・六・三% (〇

七年度)は、日本

の一一・六・三% (〇

七年度)は、日本

の一一・六・三% (〇

七年度)は、日本

の一一・六・三% (〇

七年度)は、日本

の一一・六・三% (〇

七年度)は、日本

の一一・六・三% (〇

七年度)は、日本

の一一・六・三% (〇

七年度)は、日本

から二〇〇八年度には一〇五・〇%へと上昇する。確かに近年の景気回復傾向で分母のGDPが大きくなるため、国債残高の対GDP比率は二〇〇五年度以降その伸びをやや緩めている。しかし一〇五%という比率は先進諸国の中では最悪の水準であることに変わりはない。ちなみに長期政府債務残高(地方分を除く)のGDP比率は、日本の一六・三% (〇七年度)に対して、アメリカ五八・二% (〇六年度)、イギリス三七・五% (〇四年度)、ドイツ三八・二% (〇六年度)、フランス三五・六% (〇五年度)である(図説

4、財政収支と財政の持続可能性

今日のように名目GDPに対する国債残高の比率が高まれば、財政破綻の可能性も完全には無視できないし、また金利水準が上昇傾向に転ずれば国債金利負担の急増からたちまち財政危機が顕在化することは確実であろう。さて、こうした中で政府や財務省で近年重視されてきているのは基礎的財政収支(プライマリーバランス)の均衡ないし黒字化をめざすという考えである。基礎的財政収支の意義は次のように説明できる。

国の歳入は大きく分けると税収等(税収十その他収入)と国債収入よりなり、歳出は一般歳出等(一般歳出十地方交付税等)と国債費(利払費十元金償還費)よりなる。通常の財政収支は税収等から歳出総額を差し引いた収支を示すが、基礎的財政収支とは税収等から一般歳出等を差し引いた収支のことを表わす。つまり基礎的財政収支が均衡していれば、一般歳出等が新たな国債発行(借入)に頼らずに税収等のみでまかなえる状態になる。言い換えれば、当年度の国債収入は過去の国債残高の利払いと元金償還のみに充てられる。その意味では基礎的財政収支が均衡しても利払いだけは国債残高は増加することになるが、名目GDPの成長率が国債残高の

平均利子率（金利水準）を上回っていけば国債残高GD Pは一定に保たれる（発散しない）ことになる。このように基礎的財政収支の均衡ないし黒字化は、国家財政の持続可能性の観点からは重要な意味を持っている。

そこで表10は、二〇〇三年度から二〇〇八年度までの国（一般会計）の当初予算での基礎的財政収支の推移をみたものである。二〇〇三年度には基礎的財政収支は約二〇兆円の赤字であったが、赤字規模はその後持続的に減少し二〇〇七、〇八年度には五兆円程度にまで縮小している。この背景には、景気回復による税収の改善もあるが、政府の歳出抑制方針も反映している。とりわけ内閣府・経済財政諮問会議による『経済財政運営と構造改革に関する基本方針二〇〇六』（二〇〇六年七月七日・閣議決定）では、二〇一一年度までに国・地方の基礎的財政収支を黒字化することが目標に掲げられ、その後の予算編成の前提になっていることが大きい。

とはいえ二〇〇八年度以降において果たして、政府が想定ないし期待しているように財政収支が実現するかどうかはかなり怪しい。そこには政治的ないし経済的にみて不確実な要素が存在している。例えば、昨年の参議院選挙結果に表面化したように歳出抑制に対する国民や地方の不満を無視できないこと、またアメリカのサブプライム問題や原油高を発端にした世界的な景気後退の可能性

表11 成長シナリオでの財政収支

(兆円)

年度	2009	2010	2011
歳出	86.9	89.3	92.7
一般歳出	50.1	50.7	51.4
地方交付税等	16.0	16.6	17.3
国債費	20.9	22.1	24.1
歳入	86.9	89.3	92.7
税収	54.9	56.7	59.0
その他収入	4.0	4.1	4.1
国債	28.0	28.5	29.7
基礎的財政収支	▲7.2	▲6.5	▲5.6
対名目GDP比			
国（％）	▲1.7	▲1.6	▲1.4
地方（％）	1.1	1.2	1.3
合計（％）	▲0.6	▲0.4	▲0.1

出所）内閣府『日本経済の進路と戦略』（参考資料）、2008年1月。

性が高いこと、などがある。こうした不確実性をふまえた財政収支の展望に関連しては、二〇〇八年一月一七日の経済財政諮問会議に提出された内閣府資料（『日本経済の進路と戦略』参考資料）が参考になる。ここでは経済面では成長シナリオとリスクシナリオ（注）、政治面では二〇〇七、一一年度の平均歳出削減率を三％にするモ

表12 リスクシナリオでの財政収支

	(兆円)		
年度	2009	2010	2011
歳出	87.4	89.7	92.3
一般歳出	50.5	51.5	52.5
地方交付税等	16.1	16.5	16.8
国債費	20.8	21.7	23.0
歳入	87.4	89.7	92.3
税収	54.7	55.6	56.9
その他収入	4.0	4.0	4.0
国債	28.7	30.0	31.4
基礎的財政収支	▲7.9	▲8.4	▲8.4
対名目GDP比			
国 (%)	▲1.9	▲2.0	▲2.0
地方 (%)	1.0	1.0	1.0
合計 (%)	▲0.9	▲1.0	▲1.0

出所) 表11に同じ。

デルと一%にするモデルの組み合わせで、四つのパターンの財政収支を試算している。

政府の期待する成長シナリオ・歳出削減率三%による二〇〇九〜一一年度の財政収支は表11のようになる。二〇一一年度でも国の基礎的財政収支は五・六兆円の赤字である。ただ、対GDP比では国一・四%の赤字、地方一・三%の黒字で、国・地方を合わせた基礎的財政収支

は〇・一%の赤字となり、『基本方針二〇〇六』の想定はほぼ達成される。

しかし、リスクシナリオ・歳出削減率一%のケースでは表12のようになる。二〇一〇、一一年度における国の基礎的財政収支は八・四兆円の赤字であり、国債発行額も再び三〇兆円台に上昇している。また二〇一一年度の基礎的財政収支の対GDP比でも国二・〇%の赤字、地方一・〇%の黒字で、国・地方を合わせた基礎的財政収支は一・〇%の赤字になっている。

二〇〇七年から二〇〇八年春にかけての政治経済情勢をふまえるならば、今後の国の財政収支は後者のようなケースになる可能性がより高いのではないか。わが国財政の持続可能性を確保するためには、一方では経済活性化や地方経済の回復を助けるように歳出構造を見直しつつ、他方では単純に消費税増税に向かうのではなく、所得税、法人税、消費税、社会保険料を含めた全体的な国民負担のあり方を議論する必要があるであろう。

(注) 成長シナリオとは、『日本経済の進路と戦略』(前出)に沿ってわが国の潜在成長力を高めるための政策が実行される場合に、視野に入ることが期待される経済の姿とされ、〇九年度二・五%、一〇年度二・九%、一一年度三・三%の成長率が想定されている。また、リスクシナリオとは、上記の政策の効果が十分に発揮されず、かつ世界経済の減速など外的な経済環境も厳しいものとなる場合の経済の姿とされ、〇九年度二・〇%、一〇年度一・八%、一一年度一・八%の成長率が想定されている。

「農政改革」見直しと

二〇〇八年度農林水産予算

国学院大学兼任講師 神山 安雄

はじめに

政府・与党は二〇〇七年二月初旬、米の過剰処理対策である米緊急対策の実施と「農政改革」三対策のうち特に品目横断的経営安定対策と米政策改革推進対策の見直しを決め、所要の予算規模を手当てした上で、二〇〇八年度農林水産予算を編成していった。その意味では、〇八年度農林水産予算は、〇七年度補正予算とセットになった、「農政改革」見直しをひとつの大きな柱とする予算ととらえるべきものである。

ここでは、「農政改革」見直しをキーワードとしながら、二〇〇八年度農林水産予算の特徴について見ていくことにする。

1、二〇〇八年度農林水産予算の特徴

二〇〇八年度農林水産予算は、国の緊縮財政の下で、総額二兆六三七〇億円、前年度当初予算比二・一%減額であり、四年つづきで三兆円の大台を割りこむことになった。とくに一般公共事業費は、公共事業から非公共事業への振り替えも進んでいることから、前年度当初予算比二・九%減額となっている(表1参照)。

〇八年度農林水産予算の第一の特徴は、以上のように、国の引きつづく緊縮財政の下で、年々削減・合理化が進んでいることである。

第二の特徴は、前述したように、〇八年度国の予算編成を前にして、米価下落に対する米緊急対策を決め、「農政改革」三対策のうち、とくに品目横断的な経営安定対策と米政策改革推進対策の見直しの枠組みを決めた上

表1 農林水産予算の推移（2005～2008年度）

	2005年度	2006年度	2007年度		2008年度	08/07 当初予算比
			当初予算	補正増加 補正後予算		
農林水産予算総額	29,672	28,310	26,927	1,530	28,457	97.9%
1. 公共事業費	13,124	12,617	11,397	814	12,211	97.2%
一般公共事業費	12,932	12,425	11,205	307	11,512	97.1%
農業農村整備	7,956	7,278	6,747	3	6,677	99.0%
林野公共	3,080	2,888	2,824	300	2,679	94.9%
水産公共	1,896	1,731	1,635	9	1,526	93.3%
災害復旧等事業費	192	192	192	507	699	100.5%
2. 非公共事業費	16,548	15,692	15,530	716	16,246	98.5%
一般事業費	9,793	9,332	6,975	-106	6,869	96.3%
(交付金)						
食の安全・安心確保	27	27	25		23	92.0%
強い農業づくり	470	405	341		249	73.0%
元気な地域づくり	466	415	-		-	-
農山漁村活性化プロジェクト バイオマスの環づくり	144	137	341		305	89.4%
地域バイオマス利活用 森林(もり)づくり			143		111	77.6%
強い林業・木材産業づくり	44	37	33		-	-
強い水産業づくり	78	70	64		97	99.0%
食料安定供給関係費	152	118	88		77	87.5%
	6,755	6,361	8,555	823	9,378	100.3%

資料：農林水産省予算課「農林水産予算の概要」各年度版、により作成

注 1) 2005年度からの補助金改革によって、都道府県を通じた国の補助事業は、7つの交付金に大きくくりされた。

①食の安全・安心確保交付金、②強い農業づくり交付金、③元気な地域づくり交付金(07年度から、農山漁村活性化プロジェクト交付金)、④バイオマスの環づくり交付金(07年度から、地域バイオマス利活用交付金)、⑤森林(もり)づくり交付金、⑥強い林業・木材産業づくり交付金、⑦強い水産業づくり交付金、である。

なお、⑤森林づくり交付金は、08年度から、⑥強い林業・木材産業づくり交付金の中に組み込まれた。

2) 2007年度の「補正増加」は、農林水産予算総額での追加額1,822億円、修正減少額292億円に対する差引額。

ただし、一般公共事業費の内訳（農業農村整備、林野公共、水産公共）は追加額。

で、農林水産予算が編成されたことである。

第三の特徴は、「農政改革」見直し関連対策の枠組みが決まっているために、〇七年度補正予算の編成や、一般事業費の縮減・合理化、品目横断的経営安定対策の交付金の支出元である食料安定供給特別会計内の勘定間の融通など、さまざまな手法を使って、その財源の捻出がおこなわれたことである（表2、表3、表4参照）。

第四の特徴は、農林水産予算の総額での縮減、「農政改革」見直し関連対策の財源確保という下で、そのほかの一般事業費等の予算編成がおこなわれたことである。

〇八年度農林水産予算の重点事項（表5、表6参照）は、①強い農業づくりと地域を元気づける農山漁村の活性化（「農政改革」見直し関連対策、農地政策の改革、農山漁村活性化）、②食と農に関する国家戦略的取り組み（食料自給率向上対策、食育の推進、食品安全対策など）、③地球的視野に立った資源・環境対策の推進（日本型バイオ燃料生産拡大、地球温暖化防止策・適応策、生物多様性保全など）、④未来に向けた「美しい森林づくり」の推進と国産材の復活、⑤力強い水産業と豊かで活力ある漁村の確立であった。〇八年度農林水産予算は、中心となる重点事項であっても、そのほかの事業にあってはとくに、強い縮減圧力の下で編成された。

以下では、(一)「農政改革」見直し関連対策とその財源

表2 「農政改革」関連予算の概要

	単位:億円				
	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度
1. 水田・畑作経営安定対策(品目横断)	-	-	-	1,947	2,087
①生産条件不利是正対策	-	-	-	1,395	1,532
②収入減少影響緩和対策	-	-	-	305	555
③担い手育成・確保総合対策	-	-	-	176	289
うち過去実績のない案件対応	-	-	-	71	171
2. 米政策改革推進対策	1,726	2,417	2,405	1,909	1,881
①産地づくり対策	1,651	1,690	1,678	1,767	1,801
・産地づくり交付金	1,445	1,445	1,408	1,327	1,327
・新需給調整システム定着交付金	-	-	50	150	150
・稲作構造改革促進交付金	-	-	-	290	324
(稲作所得基盤確保対策)	-	538	623	-	-
(担い手経営安定対策)	-	115	78	-	-
②集荷円滑化対策	-	75	26	26	26
③耕畜連携水田活用対策	-	-	62	54	54
3. 農地・水・環境保全向上対策	-	-	-	303	302
①共同活動支援交付金	-	-	-	256	256
②営農活動支援交付金	-	-	-	30	30
③保全向上活動推進交付金	-	-	-	17	16

資料:表1と同じ。

調達、(2)農林水産予算の重点とその編成手法——について検討することにした。

2、「農政改革」見直し関連対策とその財源調達

(1) 「農政改革」見直し関連対策の枠組み

米緊急対策と米政策改革推進対策の見直し

○七年産米は、作況指数九九、米生産調整の実施というなかにあっても、流通改革によって産地間競争が激化し、その上に過剰作付け七・二万haが存在するという米の過剰感からくる流通業者の買い控えなどによって、価格がいちじるしく低迷した。その上に、○七年七月の参院選に勝利して「ねじれ国会」をつくりだした民主党が、麦・大豆だけでなく米までも含めた主要農産物について計画生産をおこなう販売農家を対象にして直接所得補償をする「農業者戸別所得補償法案」を国会に提出するにおよんで、政府・与党もまた、米政策改革推進対策、品目横断的経営安定対策を中心に「見直し」せざるを得ないことになった。

米価低落対策として、まず米緊急対策の実施が決まった。米緊急対策は、政府が米三四万トンを買入れ入れて適正在庫水準一〇〇万トンまで米の在庫を積み増しすること、JA全農が保有する米在庫一〇万トンを飼料にまわ

表3 米政策および品目横断的経営安定対策見直し関連対策

単位:億円

	07年度補正	08当初追加	計
1. 米の生産調整実施者支援充実対策			
(1) 地域水田農業活性化緊急対策(長期実施等)	500	-	500
(2) 担い手経営革新促進事業(過去実績のない場合の支援拡充)	-	52	52
(3) 生産条件不利補正対策(生産調整面積増等による所要額)	144	31	175
2. 米価下落緊急対策			
(1) 収入減少影響緩和対策(10%超下落対策)	-	111	111
(2) 稲作構造改革促進交付金(小規模・高齢者稲作経営安定)	-	54	54
(3) 緊急米価安定支援対策(全農の支援処理支援)	50	-	50
3. 先進的小麦生産等緊急支援対策			
(1) 小麦主産地緊急支援対策	98	53	151
(2) てん菜主産地緊急支援対策	7	10	17
対策額合計	799	312	1,111

※このほか、「米緊急対策」にもとづく政府買い入れ所要経費として、おおむね 120億円。

表4 特別会計の歳出予定額 (2007-2008年度)

単位:億円、%

	2007年度 予算額	2008年度 概算決定額	08/07
1. 食料安定供給	32,859	34,896	106.2
農業経営基盤強化勘定	334	218	65.4
農業経営安定勘定	1,413	2,105	148.9
米管理勘定	9,023	8,596	95.3
麦管理勘定	4,758	6,881	144.6
業務勘定	255	212	83.2
調整勘定	17,077	15,823	92.7
国営土地改良事業勘定	-	1,062	..
2. 農業共済再保険	1,143	1,028	90.0
3. 森林保険	53	53	99.8
4. 国有林野事業	4,591	4,496	97.9
5. 漁船再保険・漁業共済保険	177	175	98.7
6. 国営土地改良事業	5,037	-	..

資料:表1と同じ。

注1) 国営土地改良事業特別会計は2008年度に一般会計に統合。

ただし、財投借入地区のうち07年度末までに工事未完了地区の工事経理は経過措置として、食料安定供給特別会計内に勘定を設けて行う。

して処理すること、という合計四万トンの米の市場隔離であった。JA全農の米一〇万トンの飼料化には国から処理経費の半額（五〇億円）を支援することとして、〇七年度補正予算で手当てされた（表3）。米生産調整は〇七年度から農協主導で実施されているが、〇八年度からは行政の関与を強めることになった。

過剰作付け解消などのためには、米の生産調整は〇八年度では一〇万ha拡大する必要がある。そのため、麦、大豆、飼料作物などによる五年間の生産調整実施契約をむすんだ農業者について、〇七年度生産調整実施者には一〇a当たり五万円、非実施者には三万円の緊急一時金を交付する。飼料用米やバイオエタノール米など非主食用米の低コスト生産技術確立試験契約（三年）をむすんだ農業者には、一〇a当たり五万円の緊急一時金を交付する。これは、地域水田農業活性化緊急対策（五〇〇億円）として〇七年度補正予算で手当てされた（表3）。

産地づくり交付金、耕畜連携水田活用対策などはこれまでどおりであるが、稲作構造改革促進交付金（食料安定供給特別会計から支出）では、担い手以外にも米価下落の影響を緩和する支援を行う（〇八年度二七〇億円）。米の一〇%を超える減収には国の拠出だけで補てんするが、担い手以外にも〇七年度産米を対象に追加支援する（〇八年度五四億円）（表3）。

品目横断的経営安定対策の見直し

品目横断的な経営安定対策は〇八年度から、「水田・畑作経営所得安定対策」に名前を変えた。政策対象になる「担い手」は、一定規模以上の認定農業者と一定の要件を満たす集落営農という基本は変わらない。しかし、市町村の特認措置が新たにできて、「水田農業ビジョン」の上での担い手が認められたことで、担い手の一定規模以上という面積要件は事実上取り払われた。

米生産調整の拡大や経営規模拡大によって麦・大豆作を拡大した場合、過去の生産実績がなく、生産条件不利は正交付金の対象とならないが、こうした過去の生産実績のない麦・大豆作の拡大に対して生産条件不利は正交付金と同水準の交付金を支払う「担い手経営革新促進事業」は、〇八年度は総額一七・一億円（〇七年度七・一億円）に拡充された。

過去の生産実績にもとづく生産条件不利は正交付金は、農業共済の引き受け単収にもとづいた水準に決められているため、近年の単収向上がいちじるしい北海道や北九州の小麦作、北海道のてん菜では、〇七年度の農家手取りが〇六年度を下まわる事態が生じた。このため、この差額を補てんする支援（先進的小麦生産等緊急支援対策）を実施することにして、〇七年度補正予算と〇八年度当初予算で総額一六・八億円が手当てされた（表3）。

農地・水・環境保全向上対策の見直し

「農政改革」三対策のうち、農地・水・環境保全向上対策の見直しは、複雑な事務手続きを簡素化することにとどまった。対策二年度目となる〇八年度も、初年度の〇七年度と同じ規模の予算額（三〇二億円）で実施される。

しかし、農地・水・環境保全向上対策の一階部分である地域共同活動組織の設立状況は、〇七年八月末現在、全国で一万七〇六五組織、取り組み農地面積が約一六万haである。同対策の取り組み目標である農振農用地区域内の農地面積の半分（二〇三・三万ha）からみると、目標充足率五七％である。これに対して、化学合成農薬・化学肥料の使用量を通常の栽培にくらべ五割以上削減するなどの営農活動支援交付金（二階部分）の対象は、全国で二〇三九組織（共同活動組織全体の一二％）、その農地面積は四万四四五一ha（共同活動取り組み農地面積全体の四％）にとどまっている。

営農活動支援の対象面積がごくわずかにとどまっている原因は、その制度の仕組み方自体にあると言える。同対策の見直しを検討することが課題である。

(2) 「農政改革」見直し関連対策の財源調達

以上のように、「農政改革」見直し関連対策の枠組みを

決めてから、農林水産予算の編成に移ったために、その関連対策の財源はさまざまな手法を駆使して調達することとなった。

補正予算による対応

財源調達の第一の手法は、補正予算によって前倒しして財源を調達するものである。「農政改革」見直し関連対策は、まず、緊急性の高い対策から補正予算に組み入れることによって財源が調達された（表3）。

米緊急対策では、JA全農による米一〇万トンの飼料仕向け処理経費に対する支援措置が、〇七年度補正予算で手当てされた。米生産調整対策では、五〜三年間の生産調整実施契約者に対する緊急一時金の交付などが、〇七年度補正予算で手当てされた。品目横断的経営安定対策の関連対策では、北海道や北九州などの小麦主産地に対する緊急支援措置などが、補正予算によって手当てされている。

「農政改革」見直し関連対策の所要経費一一一億円のうち、七九九億円が〇七年度補正予算によって手当てされたのである。

一般事業費の縮減・合理化

「農政改革」見直し関連対策の財源は、第二に、他の事業予算、とりわけ非公共事業費のうち政策経費である一般事業費の縮減・合理化によって調達されている。

国が都道府県をつうじて実施していた補助事業は、〇五年度予算編成での「補助金改革」によって、一〇〇を越す補助事業を大きくくりにして七つの交付金に束ねられた。農林水産予算の一般事業費の大きくくり交付金は、〇五年度の発足当初にくらべると七つとも大幅に減額されている。とくに〇八年度は、強い農業づくり交付金と地域バイオマス利活用交付金の減額幅が大きい（表1）。

この七つの大きくくりの交付金が減額していることは、事業メニュー方式によって都道府県に裁量がゆだねられている交付金の事業よりは、都道府県ごとに組織されている担い手育成総合支援協議会や水田農業推進協議会などを事業主体として農林水産省が直接実施する補助事業のほうが事業目的と事業規模がはっきりして使い勝手がいいと、直接事業のほうに傾斜していると説明されている。たとえば農林水産省の直接事業である地域担い手経営基盤強化総合対策は、機械・施設等の導入に対して融資残を補助する事業であるが、〇七年度三五億円から〇八年度六五億円とほぼ倍増している。一方、強い農業づくり交付金のうち、集落営農育成・確保緊急整備支援は〇七年度三四一億円から〇八年度二四九億円へと九〇億円あまり減額している。

以上のように、政策経費である一般事業費のうち、都道府県をつうじて交付される大きくくりの交付金の事業を

中心に予算の縮減・合理化がおこなわれ、農林水産省の直接実施の事業や「農政改革」見直し関連対策の財源が調達されたのである。

特別会計内の勘定間の融通

三つめの財源調達の手法は、特別会計内の融通などによるものである。

品目横断的経営安定対策あらため水田・畑作経営所得安定対策の生産条件不利是正交付金、収入減少影響緩和交付金や、稲作構造改革促進交付金などは、食料安定供給特別会計をつうじて支払われる。

〇七年度から食糧管理特別会計と経営基盤強化特別会計（旧自作農創設特別会計）を統合して食料安定供給特別会計とし、そのなかに農業経営安定勘定を設けて、この勘定から上記のような経営所得安定対策の交付金を支出している。特別会計の歳入歳出予定額をみると（表4）、特別会計間の融通や各勘定間の融通をつうじて予算が組まれていることがわかる。

特別会計ごとにもみると、農業共済再保険特別会計は、新たな経営安定対策の実施にもなっており事務費を中心に減額がつついているが、〇八年度予定額も一割の減額である。

食料安定供給特別会計のなかでは、〇七年度に同特別会計に統合された農業経営基盤強化勘定の減額が目立っ

ている。農業経営安定勘定や麦管理勘定の大幅な増額を、農業経営基盤強化勘定など他の勘定の減額によって支えている構図である。農業経営基盤強化勘定は、農地保有合理化事業の農地中間保有や小作料一括前払いなどの原資となる勘定（特別会計）だけに、減額が気になる。

3、〇八年度農林水産予算の重点事項

〇八年度農林水産予算は、以上のように、「農政改革」見直し関連対策を中心にして編成された。最後に、ほかの重点事項となっている事業予算について見ておくことにしたい（表5、表6参照）。

農地政策の改革に向けた取り組み

農地法制に加え、税制、予算など農地政策全体の改革について農林水産省内に農地政策に関する有識者会議を設置し、検討をつづけていた。有識者会議は、農地の所有と利用を分離し、農地利用を担い手に面的に集積するため、市町村段階に新たな面的集積組織をつくること、耕作放棄地を五年間で解消すること、などの方向を打ち出した。これを受け、農林水産省は、〇八年度国の予算の概算要求段階（〇七年八月末）では、新たな面的集積システムへの総合的な支援措置として農地政策関連総合対策（二一八億円）、耕作放棄地解消緊急対策（七八三億円）を要求していた。

農地政策の改革に向けた取り組みは、最終的に〇八年度予算では、農地利用の面的集積にむけた農地情報のデータベース化、耕作放棄地解消緊急対策が認められ、面的集積システムについてはモデル的实施にとどまった（表5）。新たな面的集積システムを展開するために農地法の改正が打ちだされていたが、農地法改正法案の国会への提出は断念されている。

農山漁村地域活性化対策の推進

農山漁村は、人口減少や高齢化が進んで、活力が低下している。農山漁村活性化法（〇七年八月施行）にもとづいて、農山漁村活性化対策が引き続き実施される（表5）。

中山間地域等直接支払交付金（二一八億円）は引き続き前年度と同額の予算規模で実施されるが、〇八年度予算で新たに「限界集落」対策がモデル的に実施される。

この対策は、小規模・高齢化集落支援モデル事業（二・三六億円）で、中山間地域等直接支払制度に取り組んでいる集落などが、集落間で連携して、小規模・高齢化集落に向いて水路・農道等の保安全管理活動をおこなう取り組みを支援する事業である。

中山間地域で深刻な鳥獣害を防止するため、〇七年末に鳥獣害防止法が議員立法で成立したが、この法律にもとづいて鳥獣害防止総合対策が〇八年度から実施される

表5 2008年度農林水産予算の重点事項(1)

単位:百万円

項 目	2008年度	2007年度
I. 強い農業づくりと農山漁村の活性化		
1. 農政改革の推進		
(1) 水田・畑作経営所得安定対策(品目横断対策)		
・水田・畑作経営所得安定対策(品目横断対策)	208,640	139,549
・集落営農総合支援事業	950	-
・担い手経営展開支援リース事業	697	374
・地域担い手経営基盤強化総合対策実験事業	6,480	3,515
・担い手経営革新促進事業	17,100	7,100
(2) 米政策改革推進対策		
・産地づくり交付金	132,669	132,669
・稲作構造改革促進交付金	32,444	29,030
・耕畜連携水田活用対策事業	5,404	5,404
(3) 農地・水・環境保全向上対策	30,186	30,286
2. 農地政策の改革に向けた取り組み		
(1) 農地情報のデータベース化		
・水土里情報利活用促進事業	9,699	2,222
・面的集積農地情報整備促進事業	868	-
・農地情報提供システム構築事業	50	-
(2) 耕作放棄地解消緊急対策	72,791	67,121
(3) 面的集積の仕組みのモデル的实施	999	-
3. 農山漁村地域を守り活性化する施策の推進		
(1) 農山漁村活性化対策	188,911	178,121
(2) 「匠の技」等を生かした農林水産業活性化		
・「匠の技」を生かした地域の活性化	137	-
・有機農業総合支援対策	457	54
・地産地消モデルタウン事業	321	281
(3) 鳥獣害防止総合対策事業	2,800	-
(4) 安全・安心な農山漁村づくりの推進	86,734	86,087
(5) 都市農業振興対策	834	794

資料:農林水産省予算課「平成20年度農林水産予算の概要」2008年1月、により作成。

(表5)。

また、有機農業推進法が〇六年末、同じく議員立法で成立したが、これにもとづいて〇八年度、有機農業総合支援対策が大幅に拡充された(表5)。

食と農に関する国家戦略的取り組み

食料自給率(供給熱量ベース)は、ついに四〇%を割り込み、〇六年度三九%となった。このため、米・飼料作物・油脂・野菜の四品目に重点を置き、食料自給率向上対策が大幅に拡充され実施される(表6)。

国産飼料生産拡大・利用促進対策も、世界的な飼料穀物価格の上昇のなかで、大幅拡充して実施される(表6)。

原油価格の高騰に対しては、水産業燃油高騰緊急対策(一〇二億円)が〇七年度補正予算で手当てされたが、〇八年度予算では、原油価格高騰に対応して経営資金を融通する農林漁業セーフティネット資金(農林漁業金融公庫)をはじめ、省エネ技術導入などの対策が農林水産分野で実施される。

食の安心・安全については偽装食品問題や輸入加工食品の事件など国民の信頼がゆらいでいる。このため、食品安全確保対策、動植物防疫、食品に対する国民の信頼確保策が、いずれも予算を拡充して強化される(表6)。

地球的視野での資源・環境対策

地球温暖化など地球規模での環境問題が深刻になって

いるが、〇八年北海道洞爺湖サミットに向けて、農林水産省も地球環境問題への積極的な貢献を打ちだした。

日本型バイオ燃料生産拡大対策は、食料供給と競合しない稲わらや間伐材などの未利用バイオマスを活用して、国産バイオ燃料の生産を拡大しようというもの(表6)。セルロースからのエタノール生産は、二〇三〇年ころには草本系(稲わら、麦わらなど)から一八〇〜二〇〇万kl、木質系から二〇〇〜二二〇万klの国産バイオ燃料の生産が可能であるとの試算を受けて、大幅な生産拡大をめざす。

地球温暖化対策では、防止策とあわせて適応策に乗りだしたことが、〇八年度予算の特徴である。農業生産地地球温暖化総合対策事業(一〇億円)では、地球温暖化の影響に対応できる水田作・野菜作などの生産技術・取り組みの導入の実証などを実施する。

地球温暖化をおこす温室効果ガスの排出削減策では、日本は京都議定書で二酸化炭素の排出量六%削減を目標にしている。そのうち三・八%分は、森林を吸収源とする対策。京都議定書の森林吸収目標(一三〇〇万炭素トン)達成のためには、〇七〜一二年度の六年間で森林の追加整備が毎年二〇万ha必要になる。

森林整備では、補正予算と当初予算とをあわせて財源を調達する手法が使われている。京都議定書の実施初年

表6 2008年度農林水産予算の重点事項(2)

単位:百万円

項 目	2008年度	2007年度
Ⅱ. 食と農に関する国家戦略的取り組み		
(1) 食料自給率向上対策	16,595	6,486
(2) 国産飼料生産拡大・利用促進対策	34,305	26,018
(3) 食育の推進	9,950	9,014
(4) 食料供給コスト縮減対策	10,214	9,942
(5) 農林水産分野の原油価格高騰対策		
(6) 技術イノベーション・知的財産		
・技術イノベーション対策	16,489	12,843
・知的財産対策関連	1,552	1,644
(7) 食の安全と消費者の信頼確保		
・食品安全確保対策	1,708	1,135
・動植物防疫の強化	7,607	6,688
・食品に対する国民の信頼確保策	1,535	1,047
・GAP手法等の導入	808	-
(8) 農林水産物・食品の輸出促進対策	2,052	2,337
(9) 農林水産分野の政府開発援助	4,541	4,753
(10) 食品産業競争力強化対策	858	917
(11) 農林水産統計	7,154	5,886
Ⅲ. 地球的視野に立った資源・環境対策の推進		
(1) 日本型バイオ燃料生産拡大対策	7,955	1,016
(2) 地球温暖化適応策、国際協力	1,487	1,121
(3) 生物多様性保全対策	25,839	20,449
Ⅳ. 「美しい森林づくり」の推進と国産材の復活		
Ⅴ. 力強い水産業と豊かで活力ある漁村の確立		

資料:表5に同じ

度である〇七年度は、〇六年度補正予算で五三〇億円(おおむね一五万ha)、〇七年度当初予算で二三五億円(おおむね八万ha)が手当てされた。二年目の〇八年度は、〇七年度補正予算で二四〇億円(おおむね六・五万ha)、〇八年度当初予算で三〇六億円(おおむね一四・五万ha)が手当てされている。

地球環境問題に対するもうひとつの取り組みは、生物多様性保全対策である(表6)。ここでの政策目標は、二〇一〇年名古屋で開催予定の生物多様性条約第一〇回締約国会議(COP10)で日本から世界に向けて農林水産業の生物多様性指標を公表すること。田園地域、森林、海洋を保全し、

生物多様性を重視した農林水産業を推進すること——である。

まとめ

○八年度農林水産予算は、「農政改革」見直し関連対策を大きな柱に据えて編成された。国全体の予算の縮減・合理化が要請され、農林水産予算も削減のシーリングがかかるなかで、「農政改革」見直し関連対策を中心に、さまざまな手法を駆使して財源の調達がはかられた。

そのなかで、農地政策の改革、農山漁村地域の活性化、食と農に関する国家戦略的取り組み、地球的視野での資源・環境対策といった重点事項の予算も確保することになる。そうになると、ほかの政策的経費である一般事業費、なかでも都道府県を通じて交付される補助事業の「大きくくり交付金」の事業は縮減・合理化の対象にならざるをえない。これも要因となって、都道府県の農林水産予算もまた、軒並み削減の憂き目にあっているのである。

三位一体改革後の自治体農政

鳥取県の事例

石原 健二

1、厳しい財政運営

鳥取県は有名知事が出るところで、現在の平井知事も就任早々にもかかわらず、元総務省のキャリアを生かして、ふるさと納税制度などで発言を強くしている。前の片山氏は地方自治評論で活躍されている。鳥取県は二〇〇五年の国勢調査で六〇万人を割り、過疎の悩みを抱え、地方交付税に多くを依存している県でもある。

鳥取県の財政運営は三位一体改革のなか厳しさが続いている。九八年度以後の一般会計の動きをみると、ほぼ五、〇〇〇億円規模の県予算は、二〇〇七年六月の補正後でも三、四八八億円と一、四九〇億円の減となっている。二〇〇七年の歳入は地方税が七〇〇億円、歳入の二割で、地方交付税が三六・七%、国庫支出金一三・六%、県債で一五・一%補填している状態である。その

ため単年度収支は赤字で、一六億円の財政調整基金の取崩しを行っている。九八年以後の目的別予算を見ると、土木費、教育費が上りつづけ、二〇〇一年度の財政構造改革とともに補助金、地方交付税の削減によって、急激な縮減となっている。このため財政規模は年々切りつめられているものの、県債の発行残高は、年々の発行額は少くなっているにもかかわらず増えつづけている。県債は九七年度末の四、一三六億円から二〇〇七年度では六、一五三億円と一〇年足らずで二、〇〇〇億円の増加となっている。とくに九七、九八、九九年とわずかに二、三年のうちに一、〇〇〇億円の残高増となっているところに異常さが示されている。そして現在もそんなに減ってはいない。公債費比率は二五・四%、経常収支比率は九五年度七一・九%であったものが、二〇〇三年から一気には上昇し、九一・五%となっている。八〇%程度が平

表1 鳥取県農業関係費の推移（課ごと）

（単位：100万円、％）

年度	98	99	2000	01	02	03	04	05	06	07
県全体の予算額	497,675	461,423	500,377	471,141	436,689	423,311	411,780	396,500	374,495	348,778
	100.0	92.7	100.5	94.6	87.7	85.0	82.7	79.2	75.2	70.1
農林水産部の予算額	85,673	64,398	69,731	57,707	36,016	35,956	31,748	33,813	31,868	23,902
	100.0	75.1	81.3	67.3	42.0	41.9	37.0	39.5	37.2	27.9
農業関係予算額 （指数＝100）	51,192	41,732	44,266	37,402	24,829	25,774	20,407	195,544	18,305	16,305
	100.0	81.5	86.4	73.0	48.5	50.3	39.8	18.2	35.8	31.9
農政課	5,294	4,762	6,040	5,956	4,134	3,524	3,720	3,520	4,972	3,463
経営指導課	3,664	3,411	3,544	△3,543	2,255	2,163	1,937	1,978	2,351	1,778
農産園芸課※	1,228	3,070	4,515	1,956	2,297	1,778	1,121	832	647	638
畜産家	2,887	2,9102	2,755	2,266	1,834	2,408	1,649	1,921	1,516	1,295
耕地課	20,267	18,070	19,377	15,588	11,631	13,345	9,327	9,052	8,024	8,123
農村整備課	17,850	9,554	8,034	8,282	—	—	—	—	—	326
団体指導課						2,613	2,514	1,947	—	—
うち国庫支出金	15,814	15,405	15,323	15,151	7,630	6,305	5,279	4,499	4,127	3,271
起債	9,760	5,814	11,492	3,670	1,967	843	694	761	849	728
その他	3,661	3,4731	4,977	3,766	3,402	3,274	3,420	4,249	4,146	3,218
一般財源	14,339	11,994	13,172	12,619	11,466	11,835	10,314	10,038	9,186	9,087

資料：鳥取県「農林水産部事業概要」より作成
 ※99年度に生産流通課、2000年度に生産振興課

常とされているのに財政はことのほか厳しい。

（表1）によると、県の一般会計歳出は九八年度を一〇〇として二〇〇七年度では七〇・一％と三割近い減少となっている。そのうちでも、農林水産部の事業予算は二〇〇〇年に入り大幅に削減されている。漁業・林業を加えた第一次産業全体をカバーする農林水産部の事業は一〇％を越える構成比であったが、二〇〇一年から一〇％を切る水準となって、二〇〇七年では七％である。もっとも目立った変化は、農業生産基盤整備と農村基盤整備が、耕地課と農村整備課に分れていたものが、耕地課に二〇〇二年、整理統合されたことである。農林水産部の財源構成で見ると二〇〇一年度まで国庫支出金が一五〇億円水準で推移し、ほぼ農業関係予算の三分の一を占めていた。起債はかなりの変動を示しているが、一般財源は一〇億円前後、財政調整基金等による補填は三五億円程度という構成になっていた。財源的にみても国庫支出金を柱に組み立てられた農業予算であったことがわかる。そこで、農業の公共事業である耕地課と農村整備課の事業予算をとり出して検討しておこう。この二つの課の農業関係予算に占める比率が九八年度七四・四％、二〇〇一年度でも六三・八％になっているからである。

耕地課の農地総務費は国営事業の中海干拓、大江山麓開発、東伯かんがい排水事業にかかわる県関連の事業と

表 2 鳥取県農林水産部耕地課関係予算

(単位：100万円)

年 度	98	99	2000	01	02	03	04
1. 耕地課							
(1) 農地総務費	3,400	4,216	4,440	4,115	4,070	6,665	4,109
うち国営事業推進費	1,686	2,093	2,104	2,742	3,025	5,823	3,219
公団事業推進費	989	798	872	823	370	370	370
(2) 土地改良費	13,773	12,732	10,167	13,060	6,608	6,138	4,543
うち県営基幹水利施設補修	255	68	10	15	—	—	—
県営排水特別事業	173	—	—	—	—	—	—
県営畑総	1,240	1,019	1,144	1,700	1,088	1,905	1,312
県営ほ場整備	2,597	1,877	1,306	1,723	1,204	801	241
県営土地改良総合整備	894	633	490	349	149	138	135
農免道	2,187	2,572	2,488	2,398	—	—	—
広域農道	3,719	2,950	2,232	2,024	—	—	—
県営一般農道	263	209	147	126	84	231	241
県単土地改良	312	315	263	382	375	375	346
ふるさと農道整備	1,400	2,189	1,320	1,088	995	—	—
開拓地整備	115	27	—	—	—	—	—
基盤整備促進事業	291	290	140	—	100	—	—
21C水田農業モデルほ場整備	128	129	140	55	14	—	—
小規模零細地域基盤整備		104	50	—	—	—	—
農道環境整備		210	105	105	128	—	—
経営体育成促進事業							157
農地防災事業費	985	640	502	508	—	138	287
耕地災害復旧費	2,107	481	4,313	661	645	403	406
うち12年耕地災害復旧費(15年・16年)			3,219	483	206	(400)	(400)
一 般 会 計 合 計	20,267	18,070	19,384	18,346	11,631	13,345	9,327

資料：鳥取県「農林水産部事業概要」各年版より

表 3 鳥取県農林水産部農村整備関係予算

(単位：100万円)

年 度	98	99	2000	01	02	03	04
2. 農村整備課							
(1) 農村振興費	288	211	291				
(2) 農業構造改善事業	3,231	391	613				
(3) 農地総務費	713	14	14	1			
(4) 土地改良費	13,617	8,937	7,105	4,732			
うち県営中山間地域総合整備	2,606	2,483	1,768	2,172	1,889	1,889	1,675
県営農業集落排水事業費	1,067	702	438	294	—	—	—
農村総合整備事業	610	423 [*]	200	237	69	69	135
農業集落排水事業費	7,438	4,472	4,085	4,209	—	—	—
農業集落排水施設整備受託事業	182	352	—	—	—	—	—
集落排水事業推進費	1,393	—	—	—	—	—	—
県営土地改良事業費	156	135	—	—	—	—	—
県営田園空間博物館整備事業費		42	105	105	—	—	—
棚田地域緊急総合整備事業		119	136	—	—	—	—
中山間地域総合整備			145	145	46	310	75
県単土地改良事業費			111	6	—	—	—
田園空間博物館整備事業費				117	—	—	—
農村振興総合整備統合補助					99	99	—
農村活性化住環境整備事業				58	—	—	—
一 般 会 計 合 計	17,850	9,554	8,034	4,746	—	—	—

資料：鳥取県「農林水産部事業概要」各年版より

公団・機構営事業の県負担分の償還費である。これが恒

常的に四〇億円を超えて支出される。土地改良費としてあげられているが、農業基盤整備をはじめ県単事業も含めて、県が種々行っている事業である（表2、3）。鳥取県のは場整備率は田七九・一％、畑四八・一％と高く、現在は経営体育成基盤整備事業と内海と大山など三ヶ所の国営事業を行っているに過ぎない。それに農地防災事業と、耕地防災事業が加わっているが、これはその年々の災害への対応ではあるものの、二〇〇〇年度は鳥取地方の大地震などの災害を含み、四〇億円と膨れて組まれている。耕地課の二〇〇一年度までの中心事業は、二〇〇二年度に道路課に移される農道整備事業で、広域農道、農免道、県単のふるさと農道である。県営の一般農道はこれらに比べればほんのわずかな二億円以下の事業に過ぎない。この事業は農道と農業集落排水事業を建設部に移したあとも、耕地課に残してある。広域道、農免はいずれの年も二つの事業で四〇億円をこえ、ふるさと農道を含めると六〇億円から七〇億円という、県の一つの課としては大きな事業であった。これが移管されたあと、耕地課の事業は生産基盤整備関係では畑総事業が一〇億円を超える事業として継続されるが、ほ場整備、土地改良総合整備事業などは縮小に追い込まれ、県単土地改良事業や一億円以下の県営の細かな事業が入れかわ

り実施されている。

他方、農村整備課関連では、何といっても農業集落排水事業が柱で、二〇〇二年度に住宅建築課へ移管されるまで、四〇億円を上回る事業が行われていた。これに比べると中山間地域総合整備事業で、県営事業とともにこの地域への取組みに力を入れていた。これら二つの課の中心事業の他の部局への移管は、年一〇〇億円を超え、これが縮減と見られる表現となっている。ともあれ、農道と農業集落排水事業の移管によって、農業の公共事業は、耕地課が畑総事業、農地整備課は中山間地域総合整備事業と県営事業に集中しており、県単独事業も条件のよいところのみ収斂してきている。

県の事業は、国の補助金のつかぬ県単事業などは、極力排除されはじめている。ただ、公共事業関連の集約化によって事業が縮小されているか否かは微妙で、住宅建築課に移された農業集落排水事業などは、二〇〇二年度には七地区で二八億四、四〇〇万円、二〇〇三年度三地区四六億円、二〇〇四年度六地区三三億円の事業をしており、縮減したとはいえない状況のようである。

それでは、農業の公共事業関連以外の施策はどんな変化をしているのだろうか。まずは価格安定対策をとってみよう。

鳥取県の価格安定対策は、特産の野菜と肉牛、肉豚に

表4 鳥取県の価格安定事業

(単位：100万円)

年 度	99	2000	01	02	03	04
野菜指定産地価格安定 (県負担分) (一般 20% 重要 17.5%)	284	283	255 242	261 245	257 234	247 225
特定野菜等供給産地育成価格差補給 (県負担分) (特定1/3 指定1/4)	160	158	122 131	101 122	115 202	152 119
ブランド野菜価格安定対策 (県負担分)	7.5	11	122	2.9	13	3.5
肉用子牛価格安定 (県負担分) (県1/4)	19	2.8	20	19	20	19
肉豚価格安定緊急対策 (県1/3)	19	17	17	30	32	32

※農村総合補助事業

ついて行われており、梨は特別な扱いとして別途対策がとられている(表4)。鳥取県では、野菜価格安定対策は国による野菜指定産地価格安定制度の他、独自に特定野菜等供給産地育成価格差補給制度と、ブランド野菜価格安定対策を持っており、いずれも価格下落時への補填のための資金造成に対し、県が負担をしているもので、特定野菜等供給産地育成価格差補給では特定野菜で資金造成の三分の一、指定野菜は四分の一の負担である。ブランド野菜価

格安定対策は県ブランド、地域ブランドに対し、交付限度額を定めて50%までの補助をしているが、金額で二、〇〇〇万円なので一、〇〇〇万円ほどの県負担となる。畜産関係では肉子牛価格安定と肉豚価格安定緊急対策が行われているが、これも基金への助成、積立金への助成で、県単事業として行われている。自由化への対応で実施されているが、少額といえども生産者にとってはかけがえのない補助となっている。ただ、金額的には多額なものとはなっていない、ほとんど変わらぬ支出が続いている。野菜などは負担の上限があるため、実行は四五億円程度である。

他方、生産振興にかかわる事業では二〇〇〇年に入っで行われているチャレンジプラン支援事業が唯一の単独事業で、農業促進として五、〇〇〇万円以上の事業が生まれ、二一世紀野菜・果樹・園芸の産地づくり事業を各年二・三、〇〇〇円から、多いときは一億円近い事業として推進をはかっている。事業内容はソフトとして、研修会や市場の実施、設備への支援、ハード事業では田植え機、コンバイン、乾燥機、精米機など設備への支援で、個人、任意組織が三〇〇万円、法人七〇〇万円、農協・公社などは一〇〇〇万円を上限としている。きめ細かな施策が集落規模で行われているが、米政策への支援は目につかなくなってきた。「とっとり米」の産地銘柄の

「特A」ランク支援、「ゆうゆう稲作おまちかね」、「とっとり米おかわりおすずめ事業」などが取組まれているものの、少額で年々削られるような状況である。安定していない。なし、肉用牛については、「なし」は生産力向上強化のため二億円以上の事業となっているが、肉用牛は年間二、七〇〇万円前後の事業でしかない。いずれにしても二〇〇六年になると農業予算が三二〇億円ぎりぎりな状態となり、二〇〇七年には農業関係費予算は二三九億円にまで落ち込み、事業そのものの規模の縮小とともに、農業への展望がもちにくくなってきているのはたしかである。

米の事業では、産地づくり交付金は、申請の多い事業項目は年々単価が削られ、定額内に収めるために、全体との調整をはかっている。生産調整の超過達成、重点作物への奨励なども、市町村で異なっているが、鳥取市などでは一〇a当たりそれぞれ五〇〇〇円となっていた超過達成の奨励助成金が、二〇〇七年には三〇〇〇円、重点作物は三六〇〇円となっている。農地・水・環境保全などでは営農活動まで進む集団・個人は少なく事業の仕組みに問題があることを示している。

2、市町村財政と市町村合併

鳥取県は県と同様、公共事業に依存する自治体が多く

を占めている。九五年の時点で公債費比率が一八%を超えるいわゆる危険水域にあった市町村は岸本町、淀江町など七市町村に及んでいた。UR対策でかなりの地方債依存となっていた町村は、その後はどうなったのだろうか。

九五年度で公債比率が二〇%を超えていた市町村を二〇〇〇年後どのような変化となっているか、鳥取県「市町村財政概況」によってみてみよう。それぞれの地域は、八東町が鳥取市の西に近接する町、用瀬町は同じく岡山県に接した山村で、北条町は日本海に面した倉吉市に接した町、岸本町は米子と接している。淀江町は米子市に接し日本海に面した町、日南町は広島、岡山、島根三県に接した山村の町である。これらの町は、すでに九〇年代半ばに農業以外の公共事業をも行ない、地方債に依存した財政運営を行ない、公債比率二〇%で危険区域にあった町村である。そこで、九六年からの主要な町の歳入・歳出と、税収、農業経費の動向をみると(表5)のようになる。

歳入総額はいずれの町も三〇億円から四〇億円、日南町が七〇億円ほどの規模である。地方税は八東町が一〇%、用瀬町が一・二%前後、北条町が一・五%前後、岸本町は二割、淀江町は二割を超え、日南町は一〇%以下である。いずれの町も地方交付税が過半に達し、これに依存

表5 公債比率の高かった町村の財政と合併

(単位：100万円)

年度	歳入総額	地方税	地方交付税	地方債	歳出総額					公債費	元利償還金	公債費比率	経常一般財源比率	経常収支比率	備考
					農林水産業費	農業費	畜産業費	農地費	農地費						
八東町	96 3,192	344	1,812	168	3,113	492	234	3	145	574	574	18.8	99.9	85.4	八東・郡家町で八頭町へ(05年)
98 3,314	351	1,851	233	3,188	351	115	—	192	600	599					
00 3,623	364	1,851	201	3,253	757	435	—	287	663	663					
02 3,272	335	1,661	555	3,525	433	166	—	242	533	533					
04 11,822	1,239	—	—	1,263	11,316	1,093	293	8	703	1,653	1,651	15.5	107.1	89.5	
用瀬町	96 3,025	380	1,407	340	2,912	525	200	—	105	431	430	19.8	101.0	80.6	鳥取市へ(04年)
98 3,127	387	1,475	217	2,941	358	52	14	152	461	461					
00 2,864	375	1,531	168	2,686	320	49	3	144	492	492					
02 3,615	366	1,295	482	3,526	335	58	—	154	431	430	17.3	107.0	83.3		
北条町	96 4,121	654	1,483	542	4,094	1,111	874	—	218	517	513	16.6	99.3	85.0	北条町へ(05年)
98 3,279	635	1,622	171	3,227	360	116	—	232	528	525					
00 3,508	627	1,656	205	3,447	393	108	—	257	515	513					
02 3,445	638	1,500	501	3,413	387	130	—	239	476	475	15.1	110.7	85.6		
04 3,006	603	—	290	2,965	263	101	1	139	446	427					
岸本町	96 3,808	768	1,388	560	3,754	611	291	—	303	578	578	20.7	100.3	82.1	伯耆町へ(05年)
98 3,388	798	1,412	302	3,303	459	163	—	235	753	753					
00 3,802	780	1,555	386	3,612	386	68	—	283	530	530					
02 4,189	803	1,323	684	3,977	328	69	—	239	516	516					
04 8,526	1,381	—	1,011	8,250	973	395	143	398	1,348	1,347	22.4	108.5	96.6		
松江町	96 4,825	910	1,284	975	4,788	847	233	266	250	479	471	23.5	99.9	84.6	米子市へ(05年)
98 4,326	929	1,428	176	4,002	616	161	148	186	759	759					
00 4,917	895	1,615	600	4,838	592	436	2	118	719	717					
02 4,078	934	1,566	414	3,986	275	120	—	122	708	707	20.1	108.8	87.4		
日南町	96 6,826	491	3,205	913	6,720	1,754	609	12	932	839	839	18.0	100.5	85.0	合併せず
98 6,774	488	3,443	540	6,584	1,318	474	32	579	1,075	1,074					
00 7,245	479	3,692	1,061	6,955	1,758	749	26	610	1,065	1,065					
02 7,222	505	3,316	1,344	7,021	1,293	644	104	259	1,137	1,135	20.8	105.8	95.1		
04 5,988	454	—	407	5,460	914	530	3	171	1,312	1,312					
町村計	96 155,716	20,655	60,999	24,567	153,067	26,924	12,228	831	9,784	17,615	17,612	17.1	100.6	82.4	
00 154,983	20,834	68,674	17,099	150,255	20,807	6,893	1,138	7,911	21,378	21,346					
02 145,110	20,822	60,786	18,315	141,311	17,410	6,280	576	6,517	22,927	22,896	17.9	108.6	91.3		

資料：鳥取県「農林水産部事業概要」より

としていることにはわかりはない。ただ、地方債による補填は県下の町村全体としては減ってきており、財政運営では見直しがされているようである。二〇〇四年の政府による地方交付税の見直しによって、零細村への打ち切りが行われているが、大きな影響があったことはいうまでもない。歳出にあたって農林水産業費の縮減の状況は全町村で一〇〇億円をこえており、各町とも減少少してきている。しかし、問題の農地費については、八東町、用瀬町、北条町、岸本町などはほとんど金額もかわっていない。そのため公債費による利子、元利とも償還費はいずれの町においても、地方税収を上回るか、それに近い公債費の支出を行っている。したがって公債費比率もたやすくは下がらず、九八年度で用瀬町、岸本町、松江町は二〇%をこえている。このようなとき、九九年から平成の市町村の合併がはじまり、財政逼迫のなかで合併への流れが築かれたのである。

鳥取県では九九年、いち早く合併へのアピールを全国的に拡げ、ゴミ、消防などは小さな自治体では行えない行政の事業を、まず広域連合への組織化からはじめることから、国、県からの権限委譲をもとめることを行うべきといっている。これにもとづき九八年四月、北条町を含む鳥取中部ふるさと広域連合が設立され、九九年七月には岸本町、西伯町、会見町、日吉津村など四町村とな

表6 合併前後の決算状況－米子市

(単位：100万円)

	2001年度		2002年度		2003年度		2004年度	2005年度	2006年度
	淀江町	米子市	淀江町	米子市	淀江町	米子市	米子(合)	米子市	米子市
歳入総額(100万円)	4,620	59,345	4,078	53,448	4,118	53,575	55,231	54,287	55,728
地方税	20.1	30.2	22.9	33.0	20.3	31.5	31.9	33.0	32.4
地方交付税	34.9	11.4	38.4	13.0	34.9	12.8	15.3	16.1	15.0
国庫支出金	7.1	9.4	7.7	9.0	5.3	10.5	9.8	9.8	8.5
県支出金	6.8	6.2	5.7	5.3	5.5	4.8	5.1	4.5	4.9
地方債	11.9	14.6	10.2	10.3	15.4	12.7	9.1	7.7	10.1
歳出(目的別)	4,522	58,961	3,986	53,108	4,046	53,283	54,755	53,894	5,467
民生費	14.8	19.4	17.0	23.2	25.3	24.2	26.4	27.4	26.8
衛生費	7.1	13.1	7.8	8.9	8.2	8.4	8.6	9.8	8.3
農林水産業費	7.3	2.1	6.9	2.4	9.4	2.7	3.0	2.3	2.6
土木費	15.6	13.8	17.6	15.3	9.0	12.9	11.4	10.0	10.5
教育費	17.5	6.8	11.0	8.9	10.6	9.6	7.8	7.3	7.6
公債費	14.9	11.1	17.8	12.1	17.1	12.8	13.9	15.2	14.1
(性質別)									
人件費	19.6	11.9	22.4	13.2	21.5	13.2	13.5	13.5	14.3
扶助費	3.6	9.9	4.6	12.1	5.5	13.8	14.6	15.3	15.4
公債費	14.9	11.1	17.8	12.1	17.1	12.8	13.9	15.2	14.1
物件費	12.7	8.7	13.8	10.9	13.8	10.5	11.4	10.9	10.5
補助費等	11.4	8.5	12.9	9.8	13.3	9.9	10.3	10.9	9.8
投資費経費	23.6	24.1	17.8	13.0	17.6	12.7	9.6	6.1	9.4
普通建設事業費	21.4	17.1	17.0	12.2	17.1	12.6	9.4	5.9	9.2
補助	10.6	10.67.1	3.3	4.2	7.7	4.7	3.0	1.7	1.8
単独	9.9	9.3	12.8	7.6	5.4	7.3	6.1	3.9	7.2

資料：米子市、淀江町の決算カードより作成。

る南部箕蚊屋広域連合ができ、介護関係の事務の移譲を受けた広域連合となっている。合併にかかわる制度の説明は、合併特例法によって地方交付税の合併算定替が行われること、合併特例債の説明をするなど、町村財政を配慮した内容となっていて、市への人口要件も四万人以上との決定を伝えている。もちろん議員の定数・在任期間も詳しく説明している。

二〇〇〇年には鳥取大学に委託調査を行い、県民への合併にかかわる調査を行っている。この調査によると市の三〇〇人に一人、町村五〇人に一人の割合で無作為抽出を行ない、回収率は市部三六・四％、郡部四四・五％である。現在居住する人たちの居住年数は二〇年以上が市部七割、郡部八五％となっていて定着性が非常に高い。生活行動圏は、買い物、飲食、レジャー、スポーツに至るまで、東部は鳥取市、中部は倉吉市、西部は米子市に集中していて、この三市への収斂の度合いが強い。自治体個々への評価は、とてもよい、ふつうと答えた人が七割ほどとなっており、住民は現在の市町村に満足している度合いが高いことが分かる。肝心の合併にかかわる意見では、「隣接する二、三の町村」と答えた人が多く、合併しない方がよいが三割ほどいて、とくに八頭郡では三八・八％までになっている。合併へのメリットとしては、議員数減少による議会費の削減が市部で六三・七

表7 伯耆町の地方交付税等収入計画

(単位：100万円、%)

年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
(1) 地方交付税	3,770 100.0	3,329 △11.7	3,060 △18.8	2,865 △23.9	2,762 △26.7	2,989 △20.7	2,864 △24.0
うち普通	3,072	△5.4	△12.9	△18.1	△21.0	△16.7	△19.6
特別	697	△39.3	△44.8	△49.7	△51.9	△38.6	△43.6
(2) 臨時財政対策費	— —	137 —	279 103.2	542 94.0	383 △29.3	296 △45.3	267 △30.4
(3) 普通交付税・ 臨時財政対策費	3,072 —	3,043 △0.9	2,954 △3.8	3,058 △0.4	2,810 △8.5	2,857 △7.0	2,738 △10.9
(4) 地方税	1,429	1,447	1,472	1,370	1,381	1,371	1,401
(1)～(4) 計	4,501 —	4,491 △0.2	4,427 △1.7	4,429 △1.6	4,191 △6.9	4,229 △6.1	4,139 △8.1

資料) 伯耆町財政課資料

％、郡部でも六〇％をこえ、産業経済の活性化等はいずれも三分の一にとどまっている。面白いのは、「どこの市町村となら合併するか」との問いに対し、八東町では若桜町、用瀬町は佐治村、北条町は羽合町・大柴町、岸本町は会見町、淀江町は日吉津村、日南町は江府町が一番となっていた。このアンケート調査は各市町村のコーホート分析による生産人口、幼年人口、高齢者人口の推計をも出し、興味ある内容となっている。鳥取県はこのあと二〇〇二年、「市町村合併Q&A」などを出し、税金や公共料金についての協議調整をはかる方法を示すとともに、検討のはじまっている地区として八地区の進行の度合と概要を示し、その合併の進捗を求めた。

そのため、八東町をはじめ各町とも合併の波にさらされ、二〇〇五年に日南町を除き合併に参加している。その結果は、用瀬町は鳥取市へ、淀江町は米子市へ吸収され、八東町は郡家町などと八頭郡の名をもらって八頭市に、北条町は羽合、東郷町と一緒に北条町になり、岸本町は会見とは合併できず溝口町と一緒に伯耆町となった。財政に難をもっていた町はいずれも合併に落ちどころを見つけたものと思われるが、合併特例債をはじめとした合併後の地方債への依存をどう克服するかが課題であることはいうまでもない。そこで、ここでは岸本町、溝口町と合併した伯耆町、淀江町と合併した米子市、合

併を住民投票で振り払った日吉津村を見ておこう。

3、どこも削られている農業経費

①米子市と淀江町の場合

米子市は当初、片山前知事の積極策に乗り、鳥取市、松江市に並ぶ山陰の中核都市として境港市を含めた西部地域一四市町村合併の実現を目指していた。実現すればほぼ二〇万人となり、両市とのバランスも取れると考えられたからである。財政運営上から見たいくつかのケースを作り、合併せずにこのまま二〇一〇年を迎えた場合、投資的経費は半減し、新規事業の抑制と生活基盤の整備に支障をきたすことになることと警告を發し、合併すれば、小中学校の通学区域について旧市町村の枠を超えた見直しや文化施設、体育施設、福祉施設など公共施設の利用の幅が広がると訴えていた。狙いは境港市との合併のようであったが、あいにくの結果となり、淀江町との合併となった。合併前後の財政状況は(表6)のとおりで、淀江町は米子市の一〇分の一にも満たぬ規模である。米子市は商工都市として地方税も三〇%を超えているものの、最近は民生費、衛生費の急増で財政に危機感を持っていった。淀江町は地方税が二〇%程度、地方税の半分は固定資産税である。法人税はわずか五%である。合併はしたものの、あたらしい市も、地方交付税の削減、

国庫補助金の縮減で不安を持つての出発である。そんななかの農業関係費は、合併前の淀江町は七%を越える水準だったが、合併後は絶対額も落ちている。合併後の米子市にあっては、農林水産業費はわずかに二%で、二〇〇五年は一億一七〇〇万円、二〇〇六年度は一億五六〇〇万円となっていて、合併前の両市町をあわせた額から大きく減ってきている。農業の主作物は第一位が白ねぎで一七億円を超え、米は第二位、一二億円である。振興する作物もこれといってなく、少しづつ削減の傾向となっている。

②変わらぬ公共事業への依存

岸本町と溝口町の合併は、どちらも農村部でこれといった特産物もなくどちらかといえば、公共事業導入で多少の雇用を含め運営してきた町である。溝口町は岸本町より山側となるが二〇〇〇年の鳥取地震で庁舎が倒壊する被害にあっている。いずれの町も公債比率が高く岸本町は二〇%を越すことは前にも述べたとおりで、合併しても単年度収支はマイナスとなっている。歳入の過半を占める地方交付税等の推移を見ると二〇〇三年からの削減が目立っている(表7)。ただし、臨時財政対策債、地方税により、かろうじて七%台のマイナスで抑えている。經常収支比率は二〇〇一年七九・一%であったものが、

二〇〇六年九四・四％、公債負担比率も二〇〇六年度は二六・四％となっている。起債の際には県との協議が必要となっている。

二つの町の農業関係費は合併前からかなり高い。決算で見ると二〇〇二年から合併までの三年間はとくに歳入の一・一％、一六・七％、一二・四％である。しかも公共事業関係の比率が溝口町では五〇％なのに、岸本では七〇％を越す公共事業の実施となっている。岸本町では七四・五％、八七・五％、三三％と際立って農業の公共事業が高い。二〇〇五年以後もこの傾向は続いており、農林水産業費は一〇・一％、九・一％を占め、そのうち二〇〇五年、二〇〇六年でも公共事業関係が七〇％以上を示している。水田の整備、農業集落排水事業は九割を超える整備水準となっている。その上大山山麓の国営パイロット事業などが多いことからこのようになっていっていると思われる。歳入は二〇〇〇年度の七％減になっているにもかかわらず、二〇〇六年度の財政計画によれば、起債は二〇〇七年度九億円、二〇〇八年度も三億七〇〇〇万円を組んでおり、赤字からの脱出はともかく、単年度収支は二〇一〇年に赤字を解消するといっている。

農業関係費の内容は公共事業以外のは事業の種類も金額も少なく二〇〇六年の決算によると県の単独事業チャレンジプランの一〇〇〇万円、特産物の生産助成三

四二万円、農地流動化関連で、三年以上の利用権設定に對し、一〇a当たり八〇〇〇円を県と折半で補助、中山間地域等直接支払いで国・県を含めて一億円の支出がある程度で、わずかである。農業地域の合併は都市との合併以上に困難を伴っている。

③法人税たよりの小さな村づくり

日吉津村は米子市、境港市を含めた西部一四市町村合併構想から、直接介護、教育（村には小学校しかない。中学校は米子市に行く）医療、消防で広域連合を組む米子市への合併に大きく揺れた村である。人口三〇〇〇人強、村内に王子製紙、ジャスコがありこの固定資産税と法人税がたよりの村である。地方交付税の不交付団体になったりならなかったり、財政的には最も恵まれた村である。二〇〇二年来の県による合併促進の協議も結論が出ず、二〇〇四年を迎える、二〇〇三年一月三〇日に住民投票によって合併の是非を決めることとなり、その結果、非合併となっている。二〇〇三年の住民へのパンフレットによると、単独の場合は固定資産税は一〇〇分の一・四％から一・六％に引き上げ、下水道使用料金は五〇％アップと加入者負担を一八万円から三〇万円にあげ、保育料、各種検診の有料化、はては農業者研修センターやふれあい館の使用料値上げをも明示して住民に諮

表8 日吉津村の収入計画

(単位:千円)

年度		17	18	19	20	21	22	23
歳入	地方税	983,111	1,067,197	1,131,689	1,096,129	1,080,729	1,043,329	1,011,029
	村民税	215,001	178,452	188,008	193,650	192,650	192,650	192,650
	固定資産税	731,753	851,362	909,302	868,100	853,700	816,300	784,000
	その他の税	36,357	37,383	34,379	34,379	34,379	34,379	34,379
	地方交付税・交付金など	172,632	153,832	152,291	141,850	139,650	134,250	134,250
	国・県支出金	154,477	98,090	108,157	188,157	108,157	179,657	108,157
	使用料・手数料など	92,905	100,772	97,763	92,798	94,298	98,796	100,396
	繰越金・繰入金	63,353	18,364	14,190	71,806	82,064	119,466	60,662
	地方債	162,700	111,200	71,100	208,000	57,600	107,300	46,600
	計	1,629,178	1,549,455	1,575,190	1,798,740	1,562,498	1,682,798	1,461,094

資料) 日吉津村役場資料

表9 日吉津村の農業関係費

(単位:千円)

年度	農業振興関係費	水田(米穀・転作)関係費	単村事業費(転作補助)	鳥獣被害対策費	畜産関係費	農地整備関係費	施設関係費	農業委員会関係費
2000	3,259	1,250	1,911	14	63	34,829	8,378	5,045
01	4,386	7,752	2,688	71	48	44,334	4,540	4,858
02	1,713	2,436	3,752	52	45	30,355	4,648	4,225
03	1,224	2,111	2,814	—	33	29,429	4,378	4,038
04	840	602	2,023	59	30	27,872	10,450	3,765
05	3,591	274	1,868	54	34	30,307	4,332	4,426
06	2,038	152	2,065	54	31	23,195	6,452	4,782
07	3,043	—	2,080	21	27	19,829	3,791	4,350

資料) 日吉津村役場資料

注1 水田関係費は、水田農業だけでなく農業全体を対象としており、球根生産グループも解散しているため、関係費がほとんどなくなっている。

注2 水田関係費として、水田の生産調整に係わる事業があった。平成18年度をもって事務局がJAに以降し、村の会計を通らなくなった。

注3 平成19年度は平成20年2月の数字。

注4 「施設関係費」は農業関係事業で建てた施設「農業者トレーニングセンター(体育施設)」「ふれあい生活感(農業加工施設)」の関係費。

った。結果は圧倒的に「単独で存続」になり、村として残ることとなった。二〇〇四年以後は小さな村としての行政活動を活発化しており、村民本位の行政懇談会などを開いてサービスの徹底と意見の吸収を図っている。

村の財政事情は、二〇〇七年で歳入総額は一五億七〇〇万円、うち地方税は一億三〇〇万円、七〇%を占め、地方交付税、国庫・県支出金は一六%に過ぎない(表8)。農業関係費は五〇〇万円程度で、都市化地帯であることから、農地面積は田畑合わせて一二三ha、水田は七八haで米対策と生産調整がらみの事業が中心である。生産調整がらみで麦、大豆とのブロックローテーションを行っている、その他はチューリップの栽培、レンゲへの補助などを行っている。品目横断的経営安定対策の対象は、個別が二人、法人はひとつで、この麦・大豆への補助は一〇a当たり二万五五〇〇円、球根、ネギ、レンゲは一万二八〇〇円の助成となっている。大きな悩みは遊休地対

策だ。一〇a当たり七〇〇〇円を出して、復活のためユニポによる復元をおこなっている。ここでは農地の保全が大きな仕事となっている(表9)。

財政運営については、財務関係の担当者は、昨年暮の法人二税にかかわる地域再生対策については、企業誘致の自治体から財源を奪うもので、よくないという声を聞いた。東京を考慮にいれても、本来地方交付税で処置すべきところを法人二税が増加したからといって、水平的財政調整を急に入れることは理屈に合わないということであろう。企業誘致の多い県の市町村については、今後疑問が出されてくることと思われる。

いずれにしても地方財政はどこに行っても、抜け道のない厳しい環境にある。

(元立教大学経済学部経済研究科教授)

「水田畑作経営所得安定対策」

で何が変ったのか

東京農工大学名誉教授 梶井 功

(一)
昨年一月号の年頭所感を、私は次のような文章で始めた。

「今年度から実施に移される経営所得安定対策等を、戦後農政の大転換」と農政当局は自賛しているが、〇七年度は、後年、農政の虚構性が明らかになり、日本農業縮小を方向づけた転換年と記録することになる惧れが多分にある、と私には思えてならない」。

問題にしたのは品目横断的経営安定政策、WTO、FTA農業交渉、農地法改正問題の三政策だったが、品目横断的経営安定政策については次のように指摘しておいた。

「…施策対象を少数の“担い手”に限定する品目横断的経営安定対策は、施策対象外の多くの非“担い手”農業者の意欲を萎えさせ耕作放棄地を増大させよう。

囲い込まれた“担い手”経営もすべてが“担い手”であり続けることはできず、脱落者が出ることは、これまでの歴史からいって避け難いし、脱落しない者も、低農産物価格条件が続く限りは——この対策はその持続を前提にし、低農産物価格に耐えられる経営構造の創出を目指している——規模拡大への投資意欲を持たないだろう。結果するのは、多くの非“担い手”農業者の耕作放棄地増大が象徴する農業生産の縮小、自給率の更なる低下、“不測”の事態下での食料供給困難ではないか」。

〇八年、品目横断的経営安定対策は“水田・畑作経営所得安定対策”と名称を変え、“市町村特認制度の創設等地域の実態に即した見直し”(大臣官房予算課「平成二〇年度農林水産予算の概要」の表現)が行なわれ、予算の組み立ても変る。また、品目横断施策と“表裏一体”の

関係にあるとされた米政策改革推進対策も、「飼料米、バイオエタノール米等非主食用米の生産を着実に定着させる」「施策や生産調整不参加者に対する参加促進施策など、修正が加えられている。」「制度の基本を維持しつつも」とはいえ、〇一年の「農業経営政策に関する研究会以来五年越しで練りに練り、「戦後農政の大転換」を自負しながら実施に入った「農政改革」の目玉を、実施初年度の結果で変更するというのは、過チテハ則チ改ムルヲ憚ル勿レとはいうものの、農政当局にとっては尋常ではないとしなければならぬだろう。

尋常ならざるその「見直し」・変更を余儀なくしたのは、〇七年七月の参議院選挙での政権与党の惨敗、なかく農民票が物を言う農村部での惨敗だった。その惨敗は、公示前七月一日日本農業新聞発表の農政アンケートが、政党支持率は自民党五〇%、民主党一七%なのに、政策支持率になると自民党の「担い手限定品目横断的経営安定策」二二%、民主党の全販売農家対象、戸別所得補償策五四%と逆転していることを示していたことから、充分に予測された惨敗だった。選挙結果は、農村の人たちの選択は政党の如何ではなく、今や政策の如何にあることを示した。惨敗の主因は担い手限定政策にこそある、来るべき衆院選に備えてその是正が急務、と自民党農林議員諸公が判断したのは当然であり、今回の「見

直し」は「政治主導」で行なわれたところに大きな特徴がある。「見直し」のなかみも公表された〇七年末の日本農業新聞の解説記事「出直し農政改革」の一部を借りておこう。

「〇七・一〇・二六米価下落緊急対策として、三四万トン政府買い入れなどがきまるが」

この緊急需給対策を前哨戦に、政府・自民党は、一月二〇日には農政改革の見直し関連対策を決めた。一連の対策の取りまとめで共通するのは、自民党による「政治主導」だった。

農水省が原案を作成し、自民党が修正を加えていくというのが政策決定の従来の手法。しかし、従来のやり方では、農村の支持回復につなげる大胆な政策が打ち出せない（同党農林幹部）。解散・総選挙がちらつく中、農林幹部が幹事長ら党四役や官邸の支持を取り付けながら、農相や財務相と直接折衝する異例の手法で進められた。政治主導の裏側には、明らかに、七月の参院選で農村の関心を集めた民主党の戸別所得補償制度への対抗意識があった。（〇七・一二・二八付日本農業新聞「出直し農政改革」）。

「民主党の戸別所得補償制度への対抗意識」を軸に見直す以上は、当然にいうところの「担い手」への施策限定をどうするのかに問題はしぼられることになろう。ま

ずはそれがどなったか、が問われなければならない。その上で、今回の「見直し」後の施策が、対象限定から生ずるマイナスをプラスにする施策までになっているのかどうか、が問われなければならない。変更した施策は、「農業生産の縮小、自給率の更なる低下、不測の事態下での食糧供給困難という事態」を生じさせる恐れをなくすると期待させるとしていいのだろうか。

(二)

水田、畑作経営所得安定対策と名称を変えたのは、品目横断的という表現が理解されにくかったからだということだが、むろん民主党の戸別所得補償という表現を多分に意識してであろう。名称変更が施策の実質を変えるものだったのかどうかが問題だが、その点にかかわってまずコメントしておく必要があるのは、施策対象を一握りの「担い手」に限定するとしてきたその限定性の緩和が図られたことである。

施策対象の限定性——〇個人や法人の個別経営は、認定農業者になって、四ha（北海道は一〇ha）以上の経営規模を確保する　〇集落営農組織の場合は、二〇ha以上の経営規模を確保する　ことが原則（〇七・八大臣大房予算課「平成二〇年度農林水産予算概算要求の概要」の表現）——は、この施策が議論され始めたときから問題にされていた点であり、私なども当初から問題にして

きた点だが、見直しはこの原則として活かしておいた上で、「地域農業の担い手として周囲からも認められ、熱意を持って営農に取り組む者であれば、市町村特認により本施策に加入できる道を開きます」（〇八・一大臣官房予算課「平成二〇年度農林水産予算の概要」の表現）と特別措置を設け、要件緩和を図った。

これまでもさきの「原則」だけでやろうとしたわけではない。「集落の農地が少ない場合の特例（認定農業者の場合二・六haまで、集落営農組織は一・二・八haまで）」とか、「生産調整組織の場合の特例（七haまで）」といった「各種の特例」があり、更に、「上記の特例の他にも、その経営を対策の対象としなければならない特別な事情がある場合には、都道府県知事からの申請に基づき、国がその特別な事情を審査・公表した上で対象となります」（「：概算要求の概要」）という通称知事特認があった。が、この知事特認はまったく利用されなかった。その点を考慮して知事特認に替えて市町村特認にしたのだが、市町村特認になって施策対象は増えるだろうか。

たとえば、JAグループ福岡は「担い手の創出・育成について、品目横断的経営安定対策の対象となる米・麦・大豆の担い手を「政策的担い手」とし、それ以外の他作物農業者、高齢農業者や女性農業者等を「地域担い手」として位置づけている」（〇七・一〇・三〇付農業協同組

合新聞」という。「政策的担い手」と「地域担い手」という呼び名までつけているところは珍しいかもしれないが、地域の営農を守るために、どこの町村でも「地域担い手」の「創出・育成」に、それぞれの地域条件を踏まえて努力していることではあろう。そういう市町村の努力が素直に市町村特認になることを期待したいものだが、どうなることか。今回の市町村特認も「市町村からの申請に基づき、国がその特別な事情を審査した上で対象となります(…予算の概要)」ということになっていくから、市町村の判断だけで特認できるわけではないことを注意しておくべきだろう。国による「特別な事情」の「審査」という条件は、知事特認のときと同じである。一件も申請がなかったという知事特認の二の舞にならないような「審査」になるだろうか。

見直しは施策対象だけでなく、対策内容についても行なわれた。見直し前の施策内容と見直し後の施策を第1表に示しておく。○七年八月概算要求に盛り込まれた施策が見直し前であり、それと見直し後につくられた○八年度予算の施策をならべている。

「水田・畑作経営所得安定対策」は、対策のしくみ自体は「品目横断」のときと同じで、内外価格格差是正のための「生産コストの補てん(ゲタ」といってきた部分)が「過去の生産実績に基づく支払(一〇二三億三三〇〇

万円)と「毎年の生産量・品質に基づく支払(五〇八億二〇〇万円)の二つに分けて組まれている。表には二つの支払いの合算額一五三一億五三〇〇万円を示しているが、見直し前より三一億三〇〇〇万円多くなっている。○八年生産調整は一〇万haの増が予定されているが、それに伴い、麦・大豆の生産量増が予想されるので、その所要額として、毎年の生産量・品質に基づく支払予算をそれだけ膨らませたのである。

所得安定対策のもう一つの柱は、「米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ」との標準的収入(過去五年の中庸3年平均収入)と当該年の年収入の差額を合算、相殺し、生産者と国の拠出(生産者と国が一对三の割合)により、一〇%までの収入減少について、減収額の九割の範囲内で補填を行う「収入減少影響緩和対策(ナラシ」といわれていた措置)だが、その予算額も見直し前にくらべ一億四五〇〇万円上積みされている。しくみの前提は一〇%までの収入減だが、○七年はそれではすみそうになかった。問題は七万haもの作付超過が主因とされた米価低落だった。第一図に示すように、見直しが論議されていた段階では、米価低落は明らかに「過去五年の中庸三年の平均収入」を割ることが予想されたのである。全国農協中央会がこの図などを示した上で「現行の収入減少影響緩和対策(ナラシ対策)で対応できな

第1表 水田・畑作経営所得安定対策予算

	08年1月 農林水産予算	07年8月 概算要求
1. 水田・畑作経営所得安定対策の推進	208,670 ^{百万円}	194,394 ^{百万円}
生産条件不利補正対策（20年産）	153,153 ¹⁾	150,023
収入減少影響緩和対策（19年産）	55,517 ²⁾	44,372
〔別途07年度補正予算分、生産条件不利補正対策（07年産）〕	〔12,562〕	
2. 集落営農・担い手支援対策	30,557	24,018
集落営農総合支援事業	950	10,891 ³⁾
担い手経営展開支援リース事業	697	168 ⁴⁾
地域担い手経営基盤強化総合対策実験事業	6,480	12,959 ⁵⁾
農業近代化資金金利負担軽減	45	
担い手経営革新促進事業	17,100	
★を除く担い手育成・確保支援対策	5,285	

〔別途07年度補正予算分 担い手経営革新促進事業のうち先進的小麦生産支援10,466百万円〕

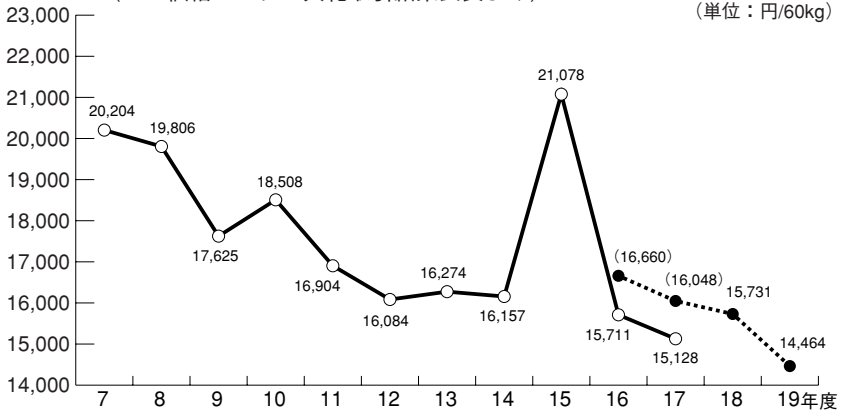
- 注1) 過去実績に基づく支払い102,333百万円と当該年の品質別生産量に於じての支払い50,820百万円の計。50,820百万円の中には、08年生産調整強化等による麦、大豆生産量の増加に係わる所要額3,130百万円が含まれている。
- 2) 55,517百万円には収入減が超10%の場合、生産者の抛出なしに国の負担による補てん実施のための予算11,145百万円が含まれている。
- 3) は「集落営農への参加の促進」に関する事業10,181百万円と「集落営農の経営発展への支援」事業710百万円の計
- 4) は「中小企業政策部局との連携施策」である「農業経営・事業拡大支援事業」
- 5) は「担い手育成・確保支援対策」事業予算から3) に含めた「地域担い手経営基盤強化総合対策実験事業」予算を除いた額。

いほど一九年産米価が大幅に下落した場合は、政府補てん部分を追加する等の緊急対策を講じることが必要”と自民党水田農業振興議員連盟総会で要請したのが〇七・一〇・一九のことだった。一一一億四五〇〇万円が〇八年予算でプラスされているのはその要請に応えたものであって、「…予算の概要」は「万が一、収入減少が一〇%を超えた場合の生産者の不安を払拭するため、一九年度については特別な措置を講ずることとし、一〇%を超える収入減少に対して生産者の抛出なしに国の負担分による補てんが行われるよう、一一一億四五〇〇万円を措置しています」と説明している。

経営所得安定対策の対象としての担い手個別経営と集落営農を支援する予算も、概算要求時点にくらべ、六五億四〇〇〇万円の増になっているが、集落営農支援よりも担い手個別経営への支援に力点がかかるようになってきていることに注目すべきだろう。集落営農・担い手支援対策事業を、集落営農と個別経営にかけて示すと第2表のようになる。個別経営支援に重点をかけて見直されたらみていだろう。

〇七年産で所得安定対策に加入した稲作農家は五万人だが、市町村で作成された水田農業ビジョンで担い手として位置づけられた農家は認定農業者でも一五万人いる。市町村特認がこれらの農業者の特認を求めているの申請

第1図 コメセンター入札の年産別落札銘柄平均価格の推移
(コメ価格センター入札取引結果公表より)



- (注1) 18年産から、公表価格には包装代(紙袋)、抛出金、消費税を含めているため、16、17年産についても包装代等を計上した価格を()書きで参考標記している。
- (注2) 19年産の価格は、9月26日入札終了時点の取引結果を加重平均した年産平均価格である。
- (注3) 価格は17年産までが銘柄ごとの落札数量で加重平均した価格であり、18年産以降は銘柄ごとの前年産検査数量ウェイトで加重平均した価格である。

第2表
集落営農担い手支援対策事業の構成

	08. 1 農林予算	07. 8 概算要求
集落営農	1,692 ^{百万円} (135.4)	1,250 ^{百万円} (100)
ダブリ	6,480 (67.2)	9,641 (100)
個別経営	22,385 (174.5)	13,127 (100)
計	30,557 (127.2)	24,018 (100)

注) ダブリは地域担い手経営基盤強化総合対策実験事業

になるとしたら、どういうことになるだろうか。まず問題なるのは集落営農組織に与える影響だが、「認定農業者は集落営農の同意がないと同対策への加入が認められない」(〇八・二・一日本農業新聞)ことにするそうだが、このこと自体問題を生む。特認が「むら」のなかに歪みをもたらすことにならないか、である。「地域農業の担い手として周囲からも認められ、熱意を持って営農に取り組む者」を「限定」するのではなく、営農に従事する者

が「熱意を持って営農に取り組める」ようにすることに政策をかえることこそ、今必要なのではないか。

(三)

前述したように昨年末の施策見直しは参院選での与党の惨敗と七万haの作付超過も大きな要因になった米価低落が大きな契機になった。経営所得安定対策と表裏一体といわれている米政策改革も、当然、というより経営所得安定施策に先行して見直されている。その第一弾は、三万トンの政府備蓄米積み増し、全農在庫〇六年産米一〇万トン飼料米処理への助成だったが、第二弾で行なわれた生産調整強化を含む米政策改革が、予算面ではどういうかたちになったかを、第一表と同じく見直し前の概要要求の数字と〇八年度予算を対比させると**第3表**のようになる。

米政策改革の見直しで最も注目すべきは、新年度予算としてではなく、〇七年度補正予算五〇〇億円を投入することにした地域水田農業活性化緊急対策である。前述したように〇七年は七万haの生産調整未実施があり、加えて米消費減少傾向からすると、〇八年には〇七年より更に三万haの生産調整面積増が必要と見込まれた。〇七年にくらべ、あわせて一〇万haの生産調整拡大である。七万haの過剰作付は、米価暴落をもたらししていた。生産調整の完全実施を至上命題と、自民党もそして政府も

せざるを得なかったのであろう。この五〇〇億円を含め「米の生産調整実施者支援充実対策」として組んだ〇七年度補正予算は六四四億円に達する。補正総額では七九億だが、直近三年間の農林水産関係の補正予算（非公共事業）は一〇〇億を下回っており、異例の規模に積み上がった（〇七・一二・二八日本農業新聞「直直し農政改革」）。

補正予算五〇〇億円の使途は第3表の注2に記した通り生産調整拡大のための「緊急一時金」である。巷間踏み切り料とか言われているが、新規生産調整参加などで転作面積が拡大する以上、当然増えなければならないと思われる「産地づくり交付金」には全く修正はほどこされていない。産地づくり交付金は〇七〇九年産の三年間固定することになっているからだというのが、不可解な措置といえるべきだろう。

この点について、「自民党の加藤紘一総合農政調査会最高顧問は……生産調整への「踏み切り料」として転作の拡大分に支払う緊急一時金は、二〇〇八年度と〇九年度の二年分の転作奨励金として位置づけることを強調した。また一〇年産以降の転作奨励金として、今夏の拡大分にも産地づくり交付金を支払えるように財源を検討する考えを表明した」という（〇八・三・一六日本農業新聞）。

第3表 米政策改革推進対策予算

	08年1月 農林水産予算	07年8月 概算要求
米政策改革推進対策	196,316 ^{百万円}	187,193 ^{百万円}
1. 産地づくり対策	180,113	174,689
産地づくり対策	132,669	132,669
新需給システム定着交付金	15,000	15,000
稲作構造改革促進交付金	32,444 ¹⁾	27,020
2. 耕蓄連携水田活用対策事業	5,404	5,404
3. 過去実績なし案件への対応	10,800	7,100
〔07年度補正予算・地域水田農業活性化緊急対策〕	〔50,000 ²⁾ 〕	

注1) 収入減少影響緩和対策で10%超減収に対し、生産者抛出金なしの国負担分のみによる補てんを行うことに合わせ、担い手以外に対しての07年産米に対する追加支援を行なう予算として5424百万円。

2) 08年生産調整拡大のためのメリット措置として、麦、大豆、飼料作物等の長期生産調整実施契約（5年）農業者に対し、07年生産調整実施者5万円/10a、非実施者3万円/10aの単年一時金交付、及び非主食用米低コスト生産技術確立試算金契約（3年）農業者に対し5万円/10aの緊急一時金交付のための予算。

緊急一時金は……二年分の転作奨励金”などとはどこにも明記されていないし、新規転作分は産地づくり交付金の対象にならないという通達があったことも聞いていない。現場では対応に混乱するのではないか。

不可解といえばもう一つ、“行政の関与の強化”をあげなければならぬ。○八・一二・二九付日本農業新聞に掲載された全国農協中央会の広報、水田農業基本対策確立特集は、今回の米政策見直し内容の説明の一節に“行政の関与強化”——全地域での達成に全力——という見出しをつけて次のように説明していた。

“生産調整の実効を確保する上で重要なのが行政の関与強化です。生産目標を達成するため、行政やJAグループなどの関係者がそれぞれ全力を挙げるとともに相互連携していきます。特に、大幅な過剰作付けとなっている都道府県・市町村では、必要な場合に生産調整目標達成合意書の締結を行うことや、生産調整非協力者から集荷している業者に対する強力な要請、地域協議会による目標配分・作付・収穫の各段階における取り組み状況の把握対応などにより、全都道府県、全地域で生産調整目標を達成するよう全力を挙げます”

“行政の関与強化”の必要性は、生産調整に苦勞したJAグループの実感ではあろう。が、生産調整が“自給

率向上が必要な麦、大豆、飼料作物などや飼料用米、バイオエタノール米等非主食用米の生産を着実に定着させる（「…予算の概要」）ための施策である限りは、本来、国の施策として取り組まれるべきものである。米穀の生産者……は、農林水産省令で定める所により、米穀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る（食糧法第五条）今のやりかたは、基本的に間違っているとは私は考えるものだが、農業者の農業団体の主体的な需給調整システム“などではうまくいかないことがはっきりした——それは始まる前から予想されていたことだったが——以上は、行政の関与強化”などでお茶を濁すのではなく改めて生産調整の政策的位置付けを明確にすべきなのではないか。

つけ加えていえば、今回の見直しのスタートを切った〇七・一〇・二六自民党コメ緊急対策でも、二〇年産の生産調整については、主食用米の需給バランスが確保できるよう……全都道府県、全地域で、目標を達成できるように全力をあげることとする”このため、国・都道府県・市町村は、生産調整の確保に積極的に関与する観点から、次の措置を講ずる”として

“適切な生産調整の目標の設定、目標の配分・作付け・収穫等の各段階における取組情況の把握と適切な指導、生産調整非実施者に対する働きかけ、結果として目

標を達成しない都道府県・地域に対する産地づくり交付金の調整等の措置を講じる”

といていた。目標の設定“目標の配分”も、国・都道府県・市町村”が“講ずる措置”にするということでは、もはや、農業者・農業者団体が、国・都道府県から提供された需給に関する情報や市場のシグナルを基に、自らの販売戦略に即して生産を実行していく「農業者・農業団体の主体的な需給調整システム」とはいえないだろう。この引用文は見直し前の「……概算要求の概要」にあった文章だが、見直し後の「……農林水産予算の概要」ではこの文章はなくなり、先に引用した“自給率向上が必要な……麦、大豆等非主食用米の生産を着実に定着させる”という文章に替わっている。行政の関与強化”が結果する変質に、行政は流石に気付いたのだろう。その必要性を行政に先んじて指摘した自民党は、あそこまで考えているのだとするなら、食糧法改正というのが筋ではないか。

中山間地域における小規模・

高齢化集落支援のモデル事業

東洋大学教授 服部 信司

1 中山間地域直接支払制度を基礎にした小規模・高齢化集落への支援

中山間地域直接支払制度は、中山間地域における農業生産を維持し、それによって耕作放棄地の拡大を防止するとともに、当該地域における農業の多面的機能を維持し発揮することを目的に、二〇〇〇年度から始められた。今年度で九年目になる。

この制度には、対象市町村（対象農用地を有する市町村・一、一三〇）の九二%にあたる一、〇四〇市町村が参加し（表1）、そこには、六六万五〇〇〇haの農地、すなわち、中山間地域の耕地面積二〇三万haの三分の一が入っている。この制度については、中山間地域の農業の維持に貢献しているという高い評価が、多くの市町村から与えられている。

この制度を前提に、来年度から、小規模で高齢化している集落（農家戸数が一九戸以下で、農家人口の高齢化率が五〇%以上の集落・限界集落）への支援モデル事業が発足することになった。中山間地域直接支払制度に参加している集落が、小規模・高齢化集落に存在する水路・農道等の保全管理活動をおこない小規模・高齢化集落を支援する場合には、その取り組みについて助成するという事業である。その目的は、過疎化・高齢化の進行のなかで、小規模・高齢化集落の農業基盤―農業生産を維持し、それら集落の維持につなげていこうとするものである。

2 中山間地域直接支払制度とその現状

このモデル事業の基礎になっている中山間地域直接支払制度の現状を、簡単に見ておこう。

表1 交付市町村数(平成19年度)

対象市町村 (1)	1 1 3 0	1 0 0
交付市町村 (2)	1 0 4 0	9 2

注1) 対象農用地を有する市町村

注2) 交付金(直接支払)が交付された市町村

資料:農林水産省農村振興局、「平成19年度 中山間地直接支払制度の実施状況(見込み)」

表2 協定数(平成19年度)

内 訳	数	%
協 定 総 数	2 8, 7 1 2	1 0 0
うち、基 礎 (1)	1 5, 1 5 8	5 3
体 制 整 備 (2)	1 3, 5 3 4	4 7
集 落 協 定	2 8, 2 5 7	1 0 0
うち、基 礎	1 5, 0 6 4	5 3
体 制 整 備	1 3, 1 9 3	4 7

注1) 適正な農業生産活動に取り組む場合

注2) 適正な農業生産活動に加え、機械・農作業の共同化等に取り組む場合

資料:表1と同じ

(1) (集落) 協定と協定数

この制度は、上述のように、中山間地域における農業生産を維持し、耕作放棄地の拡大を防止すると共に、当該地域における多面的機能の維持・発揮を目的として行われているわけであるが、その目的のもとに、対象農地を中山間地域における傾斜地に絞っている。田の場合、傾斜1/100以上、畑の場合は傾斜8度以上の傾斜地である。

各集落において、こうした傾斜地を持つ農家が集まり、傾斜農地において農業生産を継続していくとともに、その農業生産活動に関連した多面的機能を維持・発揮する活動をおこなっていくための協定(集落協定)を結ぶ。

この集落協定が、直接支払を受ける前提となっている。集落において、傾斜地を持つ農家が一戸しかない場合などには、一戸による個別協定となる。

現在、協定総数は二八、七二二におよんでいる(表2)。うち、集落協定二八、二五七(九八・四%)、個別協定四五五(一・六%)で、集落協定組織が、圧倒的に多い。

なお、協定の内訳で、「基礎」、「体制整備」

表3 直接支払の交付面積(平成19年度)

内 訳	面 積 (千ha)	%
対 象 農 地	808	(100)
参 加 面 積	665	(82) 100
うち、基 礎	137	21
体 制 整 備	527	79

資料：表1と同じ

表4 中山間地域直接支払制度の単価

(円/10アール)

地 目	区 分	基礎単価	体制整備単価
田	急傾斜地(1)	16,800	21,000
	緩傾斜地(2)	6,400	8,000
畑	急傾斜地(3)	9,200	11,500
	緩傾斜地(4)	2,800	3,500

注1) 1/20以上

注2) 15度以上

注3) 1/100—1/20

注4) 8度—15度

資料：表1と同じ

とあるが、「基礎」とは、「適正な農業生産活動に取り組む場合」、「体制整備」は「適正な農業生産活動に加え、機械・農作業の共同化に取り組む場合」である。こうした区分が生まれたのは、第二期の発足時(二〇〇五年)において、集落協定組織の体制整備が意識されたからである。

協定総数二八、七二のうち、「基礎」が一五、一八七(五三%)、「体制整備」が一三、五三四(四七%)となっている。数の上では、両者はおおよそ半々である。「体制整備」まで行っている集落協定の規模の方が大きいので、参加面積八〇・八万haの内訳を見ると、「基礎」一三・七万ha(二二%)、「体制整備」五二・七万ha(七九%)であり、「体制整備」の参加面積は「基礎」の四倍近くに及んでいる(表3)。

(2) 支払単価

こうした傾斜地への支払は、中山間地域の生産上の不利性を補うために、平地との生産費の差を支払うことを基準としている。二〇〇〇年に発足した際の直接支払の単価は、田の急傾斜地(1/20以上)二一、〇〇〇円、

表5 1協定平均データ(平成19年度)

	参加者 (人)	面積 (ha)	交付金額 (万円)	1人あたり金額 (万円)
全 国	23	23	182	8
うち、基礎	17	9	89	5.3
体制整備	30	40	290	9.5

資料：表1と同じ

同緩傾斜地(1/100
—1/20)八、〇〇〇円。
畑の急傾斜地(一五度以
上)一、五〇〇円、緩
傾斜地(八—一五度)三、
五〇〇円であった。
二〇〇五年の第二期に
おいて、「基礎」と「体制
整備」の二本立てになっ
たことに照応し、支払単
価も「基礎単価」と「体
制整備単価」の二本立て
になった。ちなみに、田
の急傾斜地の場合、基礎
単価一六、八〇〇円/一
〇アール、体制整備単価
二一、〇〇〇円である(表
4)。第一期の単価が体制
整備単価となり、基礎単
価はその八割となったわ
けである。

(3) **一協定平均の姿**
現在、二八、七一二の

協定があるが、表5で、その一協定平均の姿を見ておこ
う。

全体の一協定平均を取れば、参加者二三人、参加面積
二三ha、直接支払の交付金額一八二万円、一人あたり八
万円となっている。

これを基礎、体制整備の内訳で見ると、「基礎」の場合、
参加者一七人、面積九ha、交付金額八九万円、一人あた
り五・三万円。「体制整備」の場合、参加者三〇人、面積
四〇ha、交付金額二九〇万円、一人あたり九・五万円であ
る。「体制整備」の方が、面積で約五倍、一人あたりの
交付金額で見ても、「基礎」の倍近い規模であることがわ
かる。現在の中山間地域直接支払制度において、この「体
制整備」が中心になっているのである。

3 進行する過疎化・高齢化と耕作放棄地の拡大

このような形で中山間地域直接支払制度が実施されて
きたなかで、中山間地域における過疎化・高齢化は進行
し続け、耕作放棄地も拡大が続いている。その結果、集
落の減少→弱体化が進んでいるのである。

(1) 高齢化の進行

中山間地域における高齢化率(中山間地域の総人口に
占める六五才以上人口の割合)は、一九九五年(平成七
年)に二・七%であったが、二〇〇五年(平成一七年)

図1 高齢化率の推移

(単位：%)

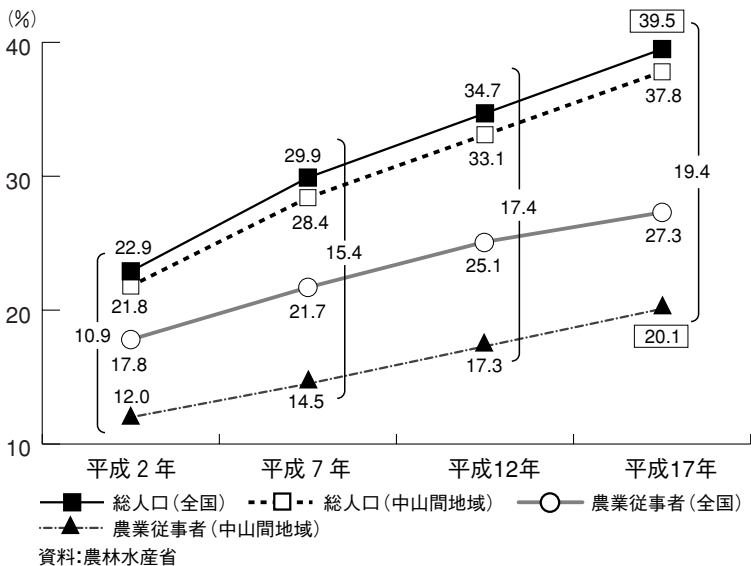
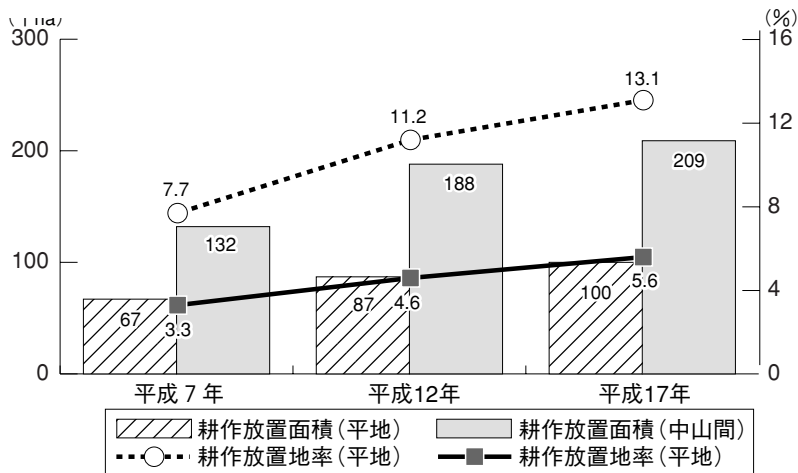


図2 耕作放棄地面積及び耕作放棄地率の推移



注1：耕作放棄地とは、以前耕作であったもので過去1年間以上作物を栽培せず、しかも、この数年の間に再び耕作するはつきりした意思のない土地をいう。

注2：耕作放棄地率＝耕作放棄面積／(経営耕地面積＋耕作放棄地面積)×100

には二七・三％に上昇した(図1)。これは、日本全体の二一・一％を七ポイント上回る。日本社会全体の少子高齢化に加え、新規就業を求める若年層が雇用のある都市部に流出する結果である。

高齢化率を中山間地域の農業従事者についてみると、一九九五年の二九・九％から二〇〇五年三九・五％へと一〇年間で一〇パーセント・ポイントも上昇している。

全国の農業従事者をとっても、その高齢化率は三七・八％で極めて高く、中山間地域(三九・五％)との差は小さいが、中山間地域の場合には、総人口に占める農業従事者のウエイトが高いなかで、その農業従事者の高齢化率が高いのである。新規農業従事者がゼロに極めて少ないという状況が続いてきたことの結果である。

こうした高齢化の進行は、農業生産活動―その基盤維持活動の脆弱化↓集落の弱体化を引き起こさざるをえない。

(2) 耕作放棄地の増大

農業生産活動の弱体化を端的に示すのが、耕作放棄地である。平成一七年(二〇〇五年)において、耕作放棄地は全国で三八万六〇〇〇haに及んだ(1)、耕作放棄地率(耕作放棄面積/(経営耕地面積+耕作放棄面積))は九・七％である。日本の耕地面積の割が耕作を放棄されていることになる。そのうち、中山間地域の耕作放

棄地面積は二〇万九〇〇〇haで、全体の五四％を占めている。

図2で二〇〇五年に至る過去一〇年間の中山間地域における耕作放棄地の推移を見ると、平成七年(一九九五年)一三万二〇〇〇ha、二〇〇〇年一八万八〇〇〇ha、二〇〇五年二〇万九〇〇〇haとなっている。一九九五→二〇〇〇年へと放棄地面積は五万六〇〇〇ha(四二％)増加し、二〇〇〇→二〇〇五年へと二万一〇〇〇ha(一％)増加している。

中山間地域においても、耕作放棄地は増加しているが、二〇〇〇年以降、その増加面積・増加率は減少しているわけであり、そこに、中山間地域直接支払制度の意義をみることもできるといえる。

鈍化しているとはいえ、こうした耕作放棄地の増加は、中山間地域における農業生産活動の弱体化の表れであると共に、地域社会⇨集落の弱体化を示すものでもある。

(3) 農業集落の減少

集落の弱体化は、集落の縮小↓消滅⇨農業集落数の減少につながる。

一九八〇年に一四万二三七七であった農業集落は、一九九〇年一四万一二二、二〇〇〇年一三万五一六三となっている。一九八〇年代の減少数二二五五、減少率一・

表6 小規模・高齢化集落支援モデル事業の単価

(円/10アール)

地 目	国 の 交 付 単 価	地方公共団体の交付単価
田	5, 0 0 0	1 0, 0 0 0
畑	3, 0 0 0	6, 0 0 0

資料：農林水産省農村振興局

表7 平成20年度予算における中山間地域直接支払関係

内 訳	金 額(億円)	%
直 接 支 払 交 付 金	2 1 8	9 7. 4
同 上 の 円 滑 実 施	3. 4 6	1. 5
小規模・高齢化集落支援モデル事業	2. 3 6	1. 1
合 計	2 2 3. 8 2	1 0 0

資料：農林水産省大臣官房予算課「平成20年度農林水産予算の概要」

六％、一九九〇年代の減少数四九五、減少率三・五％である。九〇年代において、農業集落の減少が拡大したのである。日本社会の少子高齢化の進行と共に、この傾向は、二〇〇〇年代において、さらに進展していると考えていいのである。

4 小規模・高齢化集落支援モデル事業の発足

集落の弱体化↓集落の縮小↓集落の消滅、こうした事態の進行をできるかぎり食い止め、農村社会の維持を図る。そうした事態が進行するなかにおいても、地域の農業生産基盤の維持を図り、地域の環境・国土条件の劣化を防ぐ。こうした目標のもとに、今年度から二年間の期間で、小規模・高齢化集落支援モデル事業が行われることになった。

(1) 主体とその支援活動

中山間地域直接支払制度に参加し、農業生産活動の継続・多面的機能の維持に取り組んでいる集落（そのための協定を結んでいる集落＝協定集落）で、小規模・高齢化集落に出向き、そこにおける水路・農道などの保全管理活動の取

り組みを支援する協定集落が主体である。

その支援のために、①協定集落、②小規模・高齢化集落、③市町村の三者が「集落連携促進協議会」を設立する。

(2) 対象集落と対象農地

対象集落は、農家戸数一九戸以下、かつ、集落における全農家人口の高齢化率が五〇%以上の小規模・高齢化集落である。対象農地は、そうした集落における①傾斜地（田・ $1/100$ 以上、畑八度以上）、②草地比率の高い（七〇%以上）地域の草地、③自然条件により小区画・不整形な田（平均二〇a以下）であり、中山間地域直接支払制度における対象農地と同じである。

(3) 助成内容と助成単価

上記の支援活動に対し、一〇アールあたり田五、〇〇〇円、畑三、〇〇〇円が国から交付され、これと併せて地方公共団体から田一〇、〇〇〇円、畑六、〇〇〇円が交付される。合計、田一五、〇〇〇円、畑九、〇〇〇円である（表6）。

田の場合の支援単価一五、〇〇〇円は、中山間地域直接支払制度における急傾斜地の場合の基礎単価一六、八〇〇円の約九割、畑の支援単価九、〇〇〇円は同九、二〇〇円の九八%である。急傾斜地の基礎単価に近い支援単価を設定しているといえよう。小規模・高齢化集落に

出向く協定集落にとっては、出向くコストが自前になるわけであるが、この支援単価水準は、基礎単価に近い点からいって妥当な水準といえよう。

(4) 予算規模

農林水産省は、平成二〇年度予算において、このモデル事業に二億三、六〇〇万円を計上している（表7）。すべてが田の場合には、およそ四七〇ha、すべてが畑の場合には約七七〇haがモデル事業に参加しうることになる。

5 2010年度から中山間直接支払制度に組

み込み、制度の拡充へ

二年間のモデル事業として始めるといことは、その経験を踏まえて、二年後には、本事業にすることくを展望している。本事業とは、中山間地域直接支払制度の一環とすることである。それは、中山間地域直接支払制度の拡充となる。

中山間地域直接支払制度は、来（二〇〇九）年度で第二期が終わり、二〇一〇年度から第三期に入る。その第三期において、このモデル事業が本事業の一環となる展望の基に、モデル事業の推進一実りある成果が期待される。

（二〇〇八年三月二二日）

編集後記

◎小泉・安倍政権が進めた「三位一体改革」では、地方の税源移譲分を上回る規模で地方交付税が減額された。

◎〇〇年度の地方交付税は総額二一兆四、〇〇〇億円あったが、〇八年のそれは一五兆四、一〇〇億円に落ち込んでおり、厳しい地方財政に重点配分したとする福田政権でも、その流れは基本的に変わっていない。

そうしたあおりをまともに受けているのが自治体の農林水産予算で、〇八年予算でも三九都道府県で過年度予算を下回った。高齢化の進展による医療・介護等の社会保障費の増大や、バブル期に先行投資した巨額の公共工事の借金返済がかさむ地方自治体では、お金も人も農林関係部門が削減ターゲットになってきた。それでも、乏しい財政を捻出して地方独自の施策を組む自治体も多い。原油高騰による肥・飼料、資材等の値上がりや、厳しい経営に追い打ちをかけている折り、こうした対策が個別経営体・地域の元気につながることを祈りたい。

ところで〇八年度予算では、農林水産予算をはじめ、教育や社会保障費など国民生活に直結する予算が厳しい抑制型であるのに対し、国防・安全保障関連予算は五兆円近い水準を維持し続けている。特に、日米同盟を基軸としたミサイル防衛システム(MD)、海上自衛隊のイン

ド洋派遣経費、海外作戦を想定した哨戒機購入費や在日米軍再編経費などには惜しげもなくつきこむ大盤振舞。

なかでも在日米軍駐留経費思いやり予算だけでも二、〇〇〇億を超え、この中には米兵にバーやゴルフ場整備など基地内の娯楽施設、飲食サービスを提供する者の人件費まで含まれている。戦中戦後を通して辛酸をなめ、復興に尽した世代には後期高齢者医療制度導入の冷たい仕打ちを行ない、米軍には要求も言動もされるがまま。この国の政治はこれで本当に良いのか。

◎春たけなわ、厳しい寒さを経ただけに花々の鮮やかさが目にしみる。昨今、季節の移ろいが、のんびんだらりとしまりが無く、それも温暖化の影響とも指摘されているが、季節は確実にめぐっている。

チューリップやスイセンなどの球根は冬の寒さに当たらないと花は咲かない。このように、低温に反応して花を咲かせることを「春化」というようだ。

人間にとって春化とはなにかを考える。成長過程におけるさまざまな試練なのだろうか……。

春はまた、出会いと別れの季節。省庁間配転でこの春を期して新しい職場に身を移す人も多い。「希望」とはいえ、万感の思いと不安を背負った船出と察する。新しい歩みの道程には、「厳冬の季節」はあっても、やがて春化することを切に願わずにいられない。

(太田)