



「春のワサビ畑」 関東・長野農政 伝田治男

目 次

特集 2009年度予算

2009年度予算の基本的性格

—2008年度補正予算にもふれて—……………加瀬 和俊(4)

2009年度農業予算は食料自給率50%への

一里塚となるか……………谷口 信和(16)

09年度農業予算 —農地政策改革に関連して—……………梶井 功(26)

日本型直接支払いの財政構造……………神山 安雄(33)

米政策関連予算 —政府丸がかえ体質の強化—……………佐伯 尚美(41)

シリーズ “どこへ行く 日本の食と農⑧”

農の本当の価値……………菱川 貞義(49)

〔時評〕 食品産業の「内向き」と「外向き」……………(m)(2)

☆表紙写真 「早春を駆ける駿馬」家畜改良センター十勝牧場提供
「農村と都市をむすぶ」2009年4月号(第59巻4号)通巻690

食品産業の「内向き」と「外向き」



日本産農産物の輸出振興、ブランド化が声高に唱えられるようになって数年になる。

二〇〇七年の農産物輸出額二、二二〇億円のおよそ半分は加工食品であり、食品産業が食品のグローバル化を牽引してきた。自給率向上の戦略としても注目されている米の輸出は、二〇〇四年の二億円から飛躍的に伸びたといえ五億円（〇七年）にすぎない。

翻って食品産業の動向をみると、そこにも「内向き（国内志向）」と「外向き（グローバル化）」が混在していることに気づかされる。まったく逆のベクトルに向かおうとする食品企業がグローバルな市場で交錯しているといふべきかもしれない。

内向きの代表的な食品産業は製粉業であろう。アメリカ、カナダ、オーストラリアなどからハード系、セミハード系、ソフト系の小麦が輸入され、それらを組み合わせせてパン、うどん、パスタなどの多様な用途に適した小麦粉が生産される。製粉業は、グローバルな市場と対峙しており、外向きの食品業界分野のはずである。しかし、製粉会社は必要な小麦をほとんどリスクを負うことなく政府から購入し、もっぱら国内での製粉加工などに事業

を集中させてきた。

一般輸入では、政府は製粉企業の小麦需要の内容を把握して輸入し、必要とされる小麦の銘柄、数量を政府売渡価格で製粉企業に売り渡す。輸送費や為替の変動、在庫保管リスクは政府が負担する。製粉会社はさまざまな市場取引リスクを負担せずに、必要な量・品質・銘柄の小麦を調達しているといえよう。

政府の売渡価格を国際価格に連動させるために、昨年度から原則として年に三回（当面二回）売渡価格が改定されることになった。現在審議中の輸入麦の政府売渡ルール検討会でも、価格改定回数増加や、カナダ産デュラム、オーストラリア産ブライムハードの二品種に限られている同時売買入札（SBS）輸入銘柄の拡大などが検討課題にあがっている。それでも小麦調達に際して為替リスクや在庫負担などを負担する可能性があり、製粉業界は強い拒否反応を示している。

長い間、政府が小麦輸入にともなうリスクを引き受けてきたために、製粉業は国内ユーズーへの小麦粉の調合・配送といった国内志向・内向きの事業姿勢が業界に定着してしまっている。不安定な国際小麦市場に視野を広げ、市場リスクに対処しうる自立的な産業への転換を自ら図れないのである。

一方、グローバル化への積極的な対応を事業の中心に

据えようとする食品業界もある。ビール業界は国内での製品需要の限界を認識し、各社とも中国などへの市場参入をはじめとして海外事業を拡充している。

A社はアジア・オセアニアの総合飲料メーカーをめざして、オーストラリアの乳業メーカー二社を買収し、海外で異業種に本格的に参入した。その結果、オーストラリアの飲用牛乳市場の六三%、ヨーグルト市場の五五%といった独占的ともいえるほどのトップシェアを獲得した。オーストラリア国内での工場の合理化、管理費の削減、原料乳調達における交渉力強化、寡占化したスーパーマーケットへの対抗力強化、牛乳・乳製品の品揃え拡大といった多様なメリットが期待されていることは言うまでもない。

さらにアジアでアルコール、果汁、牛乳・乳飲料などの総合飲料メーカーとしての地歩を築き、二〇一五年までに海外事業の売上げ、収益をそれぞれ全体の三〇%とする目標が設定されている。東南アジアで展開している飲料事業との融合、長年にわたって培ってきた広告宣伝などの顧客関係力、医薬や発酵技術の蓄積を活用するという。

日本の市場から飛び出して乳業に参入し、アレルギーフリーの乳酸菌飲料など、乳がもつ健康維持機能に新しい機能を付加した飲料で、アジア市場でのブランドを確

立するという青写真は、日本の乳業にも刺激を与えよう。同業者にグローバル化した企業をもつことで、日本の乳業も否応なくグローバル化していくにちがいないからである。外資の乳業メーカーがいなくなつて久しい日本では、乳業だけでなく、酪農生産者団体、政府が相互に連携した施策が強化されてきた。それは施策を効率的に内部調整して実施する効果をもたらしたが、外的な市場環境変化へのアンテナを鈍くさせてきた。A社のミルクビジネスがオーストラリア・東南アジアだけでなく、日本でも本格的に展開したとき、これまでの仲間内の論理は通用しにくくなる。事業のグローバル化がもたらす外向きの考え方、業界の協調によってリスクを減殺するよりも、リスクを積極的に負ってビジネスチャンスを掴もうとする姿勢が連鎖的に広まっていくだろう。

以上みてきたように、製粉業とビール醸造業の市場のリスクに向かい合う姿勢は、同じ麦を扱う食品産業でも対照的である。そうした姿勢、考え方は長年にわたって築かれたものであろう。だからこそ、その功罪よりも、日本の食と農のグローバル化の戦略を広く長期的な視点で練っていく必要を痛感する。国産農産物・食品の輸出拡大を追いかける前に、リスクを受け付けない国内志向、内向きの姿勢に慣れ親しんできた食品企業、そして私たち消費者の発想転換がもたらされているのである。(m)

二〇〇九年度予算の基本的性格

—二〇〇八年度補正予算にもふれて—

東京大学教授 加瀬 和俊

はじめに

本稿の課題は二〇〇九年度の国家予算の特徴を論じ、あわせて農林水産予算の性格についても若干の指摘をすることである。二〇〇九年度予算は、経済状況の激動の下で二次にわたる二〇〇八年度追加予算の編成と並行して決定された。七月のシーリング方針の発表から政府原案決定までの半年足らずの間に、アメリカ発の金融恐慌・経済危機が世界を駆けめぐり、株価の激落によって企業財務の一般的な悪化が表面化したために、税収の急減が予想されるにも関わらず景気対策重視の拡張型財政の方向への修正がなされたことは良く知られている通りである。ところで、近年の予算についての公表数値は極めて限定されており、二〜三年後に発表される決算関係数値を待たなければ財政支出の特徴についてほとんど議論できない実情にある。予算段階では経年的に比較可能な数値

はほとんど得られないし、前年度予算との比較は当初予算だけについてしか公表されないもので、補正予算を含めた支出見込み額と比較して、どの費目がどれだけ増減したのかといった初歩的な情報も得られない。また、各省庁の公表文書における予算説明は、目玉政策・新規政策として当該省庁が宣伝したい施策についての説明に過ぎないので、それに基づいて検討すると政府施策の自己宣伝を繰り返しているだけになってしまう。

予算の説明方式がこうした状況に変わってしまったこと自体が財政硬直化の表れであって、政策課題に対応した予算項目・金額の機敏な変更がなされず、人件費や関係団体への補助金・委託費をはじめとした固定的経費の比率が高く、また各局・各課の予算額を動かすことが困難であること等、財政当局が裁量を働かせにくい部分が多いことを示している。

いま一つ、検討を困難にしている客観的事情は中央政

府の財政統括力が減退していることである。いわゆる三位一体の改革以降、農水省予算として予算書・決算書に計上されていても、交付金・税源移譲の形式で地方自治体に渡された部分は当該自治体の財務当局の判断によって使途を動かす余地が広がり、したがって中央政府段階では農林水産業関係の歳出とされながら、地方自治体においてその通りに使用される保証はないことになった。

この点の実態は地方財政の数値と突き合わせて検討しなければならぬが、地方財政計画等の数値ではその関係は判明しないのである。

以上のような制約の下にあるため、予算についての論評はエコノミストや財政学者によるものを含めて、具体性に欠けている。本稿はそうした制約の下で、本年度予算の全体および農林水産予算の特徴について、ごく大まかに整理したものである。

1、 予算立案をめぐる動向——二〇〇八年度補正予算と二〇〇九年度予算

(1) 二〇〇九年度予算の概算要求

六月二七日、経済財政諮問会議は「経済財政改革の基
本方針二〇〇八」（いわゆる「骨太の方針」）を発表し、その第六章で「平成二一年度予算の基本的考え方」を示した。この文書は、「二〇〇八年度（後半には世界経済

が減速から回復に向かう」として景気の回復を予測し、二〇〇九年度はさらに順調に景気が好転すると想定して作成されており、予算の「最大限の削減」を目指して「財政健全化の中期目標」に見合う圧縮を図り「予算配分の重点化・効率化」を実現するという相変わらずの圧縮方針を財務省路線に沿って示していた。

続いて七月二九日に二〇〇九年度予算の概算要求の基本方針が閣議決定された。それによると、社会保障関係は自然増八七〇億円に対して二二〇〇億円の削減を図ること、公共事業関係費とその他の経費（義務的経費、人件費を除く）については前年度予算から三%を削減すること（防衛関係費等は1%減、科学技術振興費は前年度予算と同額という優遇対象となる）とする圧縮方針が前年度に引き続いて採用された。他方、「重要課題推進枠」が設けられたが、一般歳出五〇兆円強に対して三三〇〇億円（〇・七%弱）の「推進枠」でしかなく、財政硬直化、縦割り行政の中での組み換えしかなない状況が端的に示されていた。このシーリング方針にしたがって八月末に各省庁から概算要求が出された。

(2) 二〇〇八年度第一次補正予算

行政実務のように淡々と政治を行ってきた福田首相は、事態がそのように簡単に進むものではない実情に嫌

気がさして、概算要求締切り・所信表明の直後の九月一日に辞意を表明した。一年前（二〇〇七年九月二日）の安部首相の辞任と同様な無気力投げ出し型であった。

この時点までにサブプライム問題はその深刻さをあちこちで表面化させていたが、規制緩和論のしみついたマスコミは、危機対応策の必要性を強調する議論には目を向けず、アメリカ政府がマーケットの論理にそって問題を解決してくれるものと楽観した上で、規制緩和・構造改革の主張を継続していた。こうした状況を一举に転換させたのは、九月一五日のリーマン・ブラザーズの倒産であった。これによってアメリカはもちろん日本でも、あつという間に株価が連動的に下落し、それが企業の含み資産の消滅、さらには含み損をもたらし、実態経済に影響することが避けられなくなった。続いてアメリカ政府がリーマン・ブラザーズの破綻を放任した経過が明らかになると、金融・証券・投資関連の大企業の経営状況が極めて悪く、政府がそれを救済する意思ないし能力を持っていないことが露わになったことによって、世界経済の先行き不安感が一挙に深まった。

そうした中で九月二四日に発足した麻生内閣は、「まずは景気だ」と強調し景気対策に本腰をいれるスタイルをとり、間を置くことなく九月二九日、補正予算案を発表した。もっともその中味は、総辞職直前の福田内閣が八

月二九日に発表していた「安心実現のための緊急総合対策」によるものであって、燃油価格高騰対策、地震対策、二酸化炭素排出削減策等を盛り込んだものであった。

その内容は「緊急安心実現総合対策」に一・八兆円を投入するというものであったが、具体的には「住まいと防災対策」の約七三〇〇億円、「中小企業等の活力向上」約四五〇〇億円が主なものであり、農業関係では「低炭素社会の実現」と一緒に「強い農林水産業の創出」が提示され、あわせて約一九〇〇億円が計上された。この中には、燃油高騰対策に関わって、農業に対する「燃油・飼料・肥料高騰緊急対策費」の追加分約七九〇億円、水産業に対する「水産業燃油高騰対策費」の追加分六〇〇億円等が含まれていた。この補正予算案は一〇月一日に参議院において民主党も賛成して成立した。

(3) 二〇〇八年度第二次補正予算

アメリカの金融恐慌、株価暴落が表面化した九月以降、政府は第二次補正予算の編成へ向かった。景気刺激策として恒例の減税策等も検討されたが、選挙がらみの政局の下で、所得税減税は課税対象となっていない低所得層には効果がないという理由から、公明党の主張する定額給付金方式が与党案となった。

補正予算の骨格は、一〇月三〇日決定の「生活対策」（新

表1 2008年度歳出補正予算

(単位：10億円)

	金額	
第一次補正	緊急安心実現総合対策費	1808
	生活者の不安の解消	352
	うち安心な医療確保対策費	321
	住まいと防災対策	730
	低炭素社会、強い農林水産業創出	188
	うち燃油・飼料・肥料高騰緊急対策費	79
	水産物燃油高騰対策費	60
	中小企業等の活力向上	447
	その他増減後の合計	1064
	第二次補正	生活対策関係経費
家計緊急支援対策費		2040
生活安心確保等対策費		518
中小・小規模企業支援等対策費		505
地域活性化対策費		755
地方公共団体支援対策費		600
雇用対策費		160
その他増減後の合計		4786

出典：財務省のホームページ掲載資料

たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議決定)によって示された。この段階では、「くらしの安心」、「金融・経済の安定強化」、「地方の底力の発揮」の三項目でそれぞれ二・八兆円、六〇〇〇億円、一・六兆円、合計で国費五兆円、事業費二七兆円が想定されていた。一月十九日決定の「生活防衛のための緊急対策」はその内容をさらに具体化したものである。

こうして作成された第二次補正予算の歳出追加額は約四・八兆円、このうち「生活対策関係経費」が約四・七兆円、「雇用対策費」が一六〇〇億円である。前者の内訳としては、「家計緊急支援対策費(定額給付金)二兆円が量的にも質的にも中心的位置を占め、その他は「生活安心確保等対策費」約五二〇〇億円等、第一次補正予算の内容と類似の項目の追加が中心であった(前掲表1参照)。

このようになかなか大規模な財政出動が構想されたのは、理念的に従来の緊縮政策の帰結が反省されたというよりも、アメリカが景気刺激策・産業救済策に急転換し、日米の金利差も急速に縮小したので、日本も安心してそれに追従したという側面が強い。こうしてこの段階では、緊縮基調の二〇〇九年度予算構想と拡張型の補正予算構想が併存するという変態的状况が現われたのである。

さて「定額給付金」の内容は、国民全員に一人当たり一・二万円（六五歳以上、一八歳以下は二万円）、総額二兆円を配るといふものである（『月刊自由民主』二〇〇九年一月号所収の自民党政務調査会「定額給付金について」二〇〇八年十一月四日）。定額給付金は国庫から市町村に交付して支給する方式であるため、住民票の人口通りにしか市町村に交付されない。したがって、どの市町村にも居住地のないホームレスや住居を借りられずに知人宅等に一時的に身を寄せている不安定就労者には支給されないことになり、最も貧困に悩む人々を素通りする可能性が高い。

この定額給付金に対しては国民の違和感、批判が強い。財政赤字を深刻化させ、将来の消費税増税を引き出す原因に利用される恐れが強く、消費拡大の効果も見込めない施策に固執せずに、失業者の急増に対する失業給付制度や生活保護制度の充実、セーフティ・ネットの整備のために歳出を集中すべきではないかという主張が続けられている。その後、麻生内閣の支持率が一〇%台にまで低落することになったのは、この給付金をめぐる首相の発言の迷走ぶりによっているとみなされている。とはいえ第二次補正予算は参議院で否決後に衆議院が三分の二以上の賛成で再可決して一月二七日に成立した。しかし財源としての「埋蔵金（特別会計の積立金）」をこれ

に充てるための法律が成立せず、その施行は（二月末現在）宙に浮いた状態にある。

(4) 二〇〇九年度予算

八月末の各省からの概算要求を受けた予算編成のための折衝は、景気の急速な悪化の下で修正を迫られることになった。一月二七日に自民党政務調査会の各部会が合同で二〇〇九年度予算編成に関する決議を上げているが、その中には社会福祉経費の「二二〇〇億円削減」を行わないこと、雇用保険の「国家負担の廃止、国庫負担割合の削減」を行わないことという二つの項目（従来の緊縮方針の転換）と、基礎年金国庫負担割合を二分の一にすることが含まれていた。

一二月一九日には「経済緊急対応予備費」の平成二一年度予算における取扱いについて「の閣議了解がなされ、「経済緊急対応予備費」には七月の閣議了解の緊縮的な予算編成基本方針を適用しないこととなった。こうして七月八月に定められた緊縮方針が二〇〇九年度予算本体についても修正される方向が明確になってきたのである。

こうした経過を経て財務省原案の発表（一二月二〇日）、自民党政務調査会等との折衝を経た上での政府原案の発表（一二月二四日）という日程で作業が運んでいっ

た。

この政府原案に対しては、二〇〇八年度の第二次補正予算の規模に比較して不十分であるとして、自民党内では直ちに二〇〇九年度補正予算の必要性が主張され始めたが、国会審議を控えている予算案の不十分性（補正の必要性）について議論するのは不謹慎だとする自民党執行部の判断によって、ひとまずその批判は抑えられることになった。

2、二〇〇九年度予算案の特徴

(1) 政府・財政当局の説明

政府・財政当局は来年度予算案について次のように説明している。まず、財政の主要目標については、「当面は景気対策」、「中期的には財政再建」、「中長期的には改革による経済成長」と時期を区別する。この整理は、これまでの構造改革Ⅱ緊縮型予算を変更するための総論であり、小泉改革に違和感を隠さなかった麻生首相を頭にかついで、アメリカを含む世界各国の拡張的政策への転向に支えられて、財界主流が政策転換に大きく舵を切ったと判断できる。

次に、予算案の「最優先の課題」としては、「国民生活を守る」と、「日本経済を守り、将来の成長の芽を育てる」の二つの課題を設定している。まず、「国民生活を守る」

課題については、「一、雇用対策」、「二、医療対策」、「三、生活の安全」の三項目が挙げられている。このうち「一、雇用対策」の内容は「雇用保険料の引き下げ」、「雇用保険の給付の見直し」、「住宅・生活支援」、「中小企業等の雇用維持支援」、「非正規労働者等支援」、「地方交付税増額」が列挙されている。失業者の急増が予想される時に、「雇用保険料の引き下げ」が提起されているのは理解に苦しむし、「非正規労働者等支援」の予算額はたったの九四億円に過ぎない等、内容の乏しい宣伝用の対策に過ぎないように思われる。

続く「二、医療対策」では、救急医療のタライ回しによる患者の相次ぐ死亡が大きなニュースになったことを受けて、「医師確保・救急医療対策」と「出産支援」が入っている。ただし「出産支援」の予算額が七九億円であるように予算中での比重は微々たるものであり、ニュースになった事態には対策をとったという宣伝味が強い。「三、生活の安全」では、「防災対策の推進」と「消費者行政の強化」が挙げられている。

以上に明らかなように、マスコミで騒がれた派遣Ⅱ非正規労働者問題、救急病院のタライ回し問題等に対処している外観をとるために金額がごくわずかなものを含めて並べているという格好であり、近年の予算の説明のスタイルを典型的に示している。

表2 一般会計歳出予算（経費別）

（単位：10億円、％）

	実 額										構 成 比		
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2001	2005	2009	
社会保障関係費	19236	18279	18991	19797	20381	20574	21141	21782	24834	23.0	24.8	28.0	
生活保護費	1582	1384	1522	1749	1923	2046	1982	2005	2097	1.9	2.3	2.4	
社会福祉費	1825	1722	1727	1634	1644	1512	1622	1659	2509	2.2	2.0	2.8	
社会保険費	14395	14158	14651	15380	15864	16162	16900	17513	19600	17.2	19.3	22.1	
保険衛生対策費	533	528	514	503	483	421	415	409	435	0.6	0.6	0.5	
失業対策費	900	488	576	531	466	433	221	196	193	1.1	0.6	0.2	
文教・科学振興費	6638	6700	6471	6133	5723	5267	5274	5312	5310	7.9	7.0	6.0	
国債費	16284	16671	16798	17569	18442	18762	20999	20163	20244	19.5	22.4	22.9	
息給関係費	1356	1273	1203	1132	1069	999	924	852	787	1.6	1.3	0.9	
地方交付税交付金	15804	16108	16393	15389	14571	13742	14620	15140	16111	18.9	17.7	18.2	
地方特例交付金	902	904	1006	1105	1518	816	312	473	462	1.1	1.8	0.5	
防衛関係費	4975	4956	4953	4903	4856	4814	4802	4780	4774	5.9	5.9	5.4	
公共事業関係費	9876	8424	8097	7816	7531	7201	6947	6735	7070	11.8	9.2	8.0	
経済協力費	955	857	816	769	740	722	691	666	630	1.1	0.9	0.7	
中小企業対策費	440	186	173	174	173	162	163	176	189	0.5	0.2	0.2	
エネルギー対策費	609	569	557	506	495	471	865	866	856	0.7	0.6	1.0	
食料安定供給関係費	735	730	688	675	675	636	607	858	866	0.9	0.8	1.0	
産業投資特会繰入	154	146	164	99	71	48	20	0	0	0.2	0.1	0.0	
他	5500	5078	5131	5695	5586	5122	5195	4907	5064	6.6	6.8	5.7	
予備費	250	350	350	350	350	350	350	350	1350	0.3	0.4	1.5	
合計	83713	81230	81789	82111	82183	79686	82909	83061	88548	100.0	100.0	100.0	

出典：表1に同じ

注：2007年度、2008年度については、それぞれ2008年度、2009年度の項目に組み替えた数値を示した。

これに対して産業政策にあたる「日本経済を守る・将来の成長の芽を育てる」課題については、「地域の底力の発揮」、「成長力の強化」、「現下の経済情勢に対するセーフティネット」、「減税措置」が並べられている。経済的なセーフティネットの中で金額的に大きいのは、「金融機能強化法に基づく政府の資本参加枠拡大」一〇兆円と「銀行等保有株式取得機構の活用・強化」二〇兆円である。これは財政支出額そのものを示しているわけではないが、金融機関救済のための資金規模が桁違いに大きいことは明らかである。

(2) 歳出の推移

近年の予算の推移の中で二〇〇九年度予算の性格を検討するために表2によって経費別の財政支出の内訳をみておけば、およそ以下のような特徴を読み取ることができる。

① 社会保障関係費

小泉内閣期に抑制されていた社会保障関係費は、二〇〇九年度予算では二〇〇八年度当初予算二兆円弱から二五兆円弱に急増している。特に目立つのは社会保険費が三兆円も増加していることであり、これは年来の課題であった基礎年金の国庫負担分の増加（国庫負担率の三分の一から二分の一への引き上げ）が実現することによ

る変化である。

これに対して雇用対策費は二〇〇一年度以降、二〇〇五年度、二〇〇九年度とその全予算に占める構成比が一・一％、〇・六％、〇・二％と急低下し、絶対額でも引き続き縮小を続けており、雇用手当の失業給付金の制度的圧縮が大幅になされ、掛け金以外の国庫負担分がほとんど存在しなくなったことが明瞭に示されている。こうした変化は、「解雇を容易にし、失業対策を縮小すれば、低賃金で働かざるをえなくなるから、賃金の低落によって雇用量が増加に転じて失業はなくなるはずだ」という新古典派経済理論が労働政策分野では依然として根強いことを示している。

また、生活保護は小泉内閣の下で歳出圧縮が強引に進められ、申請書類を渡さない、住所がないと窓口で受け付けない、他の市町村にタライ回しするといった「水際作戦」が強められてきた。「年越し派遣村」参加者の集団的申請に弁護士・労働組合等が付きそって法規通りの申請受け付けを実現し、行政の違法行為が一時的に是正されたという経験が大きく報道されているが、予算額には未だその動きは反映されていない。

② 公共事業

公共事業費は一九九三〜九五年度頃のピーク時からもちろん、二〇〇二年度の一〇兆円弱からも継続して減

少してきたが、二〇〇九年度には数年ぶりに増加に転じている。景気対策の掛声の下で手っ取り早く土木産業へのテコ入れがなされているといえる。なお、道路特定財源の一般財源化については、制度的には達成されたが、金額的には道路特定財源の収入がそのまま道路予算に回されていて、変更がなかったと指摘されている。

③ 地方交付税交付金

二〇〇三年度に一六兆円台であった地方交付税は三位一体改革の下で削減され、二〇〇六年度には一三兆円台となった。二〇〇七年度には微増に転じていたが、その傾向は二〇〇九年度予算に引き継がれ、地方財政への手当てが多少広げられた。

なお一二月一八日に総務省自治財政局から発表された二〇〇九年度の地方財政計画によると、地方税収は前年度の約四〇兆円から三六兆円へと一〇％程度のマイナスと想定されている。これに対して地方交付税に臨時財政対策債を加えた広義の地方交付税は二一・〇兆円で前年度比二・七兆円の増加となったこと（したがって税収減見込額を埋め合わせる規模にはなっておらず、トータルでは減額になる）、「生活防衛」のための地方交付税増額分一兆円のうちの半額五〇〇億円が「地域雇用創出推進費」とされ、「間伐や学校耐震化をはじめ、地域の知恵を活かした未来につながる事業の推進」に充てられると

表3 一般会計歳出の当初予算・決算見込・決算(所管別) (単位:10億円、%)

	2004			2005			2006		
	当初 予算	決算 見込	決算	当初 予算	決算 見込	決算	当初 予算	決算 見込	決算
内閣府	5594	5633	5481	5607	5574	5424	5615	604	518
総務省	17974	19237	19197	17488	18982	18940	15829	18088	17999
文部科学省	6060	6237	6116	5733	6145	5984	5132	5484	5194
厚生労働省	20191	20959	20762	20818	21480	21173	20942	21417	20928
農林水産省	2769	3662	3157	2660	3545	3092	2486	3259	2759
経済産業省	865	983	965	818	840	818	783	829	799
国土交通省	7181	9189	7841	6807	8621	7655	6360	7678	6738
防衛省	*	*	*	*	*	*	*	4975	4832

	2007			2008		2009	当初予算に対する%			
	当初 予算	決算 見込	決算	当初 予算	決算 見込	当初 予算	2004		2007	
							決算見込	決算	決算見込	決算
内閣府	796	628	543	795	1251	784	100.7	98.0	78.9	68.2
総務省	16185	16264	16241	16751	18921	17736	107.0	106.8	100.5	100.3
文部科学省	5271	5752	5446	5274	5842	5282	102.9	100.9	109.1	103.3
厚生労働省	21477	21855	21534	22122	23290	25157	103.8	102.8	101.8	100.3
農林水産省	2420	3203	2782	2375	3368	2303	132.2	114.0	132.4	115.0
経済産業省	1027	1084	1050	1026	1190	1016	113.6	111.6	105.6	102.2
国土交通省	6155	7391	6359	5982	7317	6452	128.0	109.2	120.1	103.3
防衛省	4801	4982	4780	4780	5012	4774			103.8	99.6

出典:表1に同じ

注:主要機関のみを掲げた。防衛省は防衛庁時代については内閣府に含む。

されている。

④ 防衛費

大半の経費が三%減のシーリング基準を強いられたのに対して、防衛費は一%減として相対的に優遇されており、円高の影響もあってドル換算の国際的規模は突出した水準になっている。農林水産省の優先機関の廃止問題等、公務員削減の嵐が吹いている中で、全く仕事のない二五万人(独立行政法人等を除く国家公務員三二万人に匹敵する大きさ!)の人件費を含めて約五兆円が維持されている。海上保安庁の仕事であるはずの海賊対策も、消防庁の仕事であるはずの自然災害対策も、自らの所管事項として取り込んでしまっており、それが実務的で国民本位に動くのであればまだしも、田母神前航空幕僚長のケースで明らかのように、街宣車の「大東亜戦争肯定論」と同一のイデオロギー教育のために予算が使われている状況は耐えがたい。

⑤ 国債費

国債費は小泉内閣期にも増え続け、今や二〇兆円を超えて、社会保障関係費を除けば最大の支出費目となっている。継続する未曾有の低金利状況の下で「借金の返済のために借金をする」状態には陥っていないが、国債残高の累増はますます深刻化している。予算段階では横ばいになっているが、特別会計の積立金の流用を自制すれ

表4 農林水産省所管の経費別の当初予算

(単位：10億円)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
合計	3113	2823	2762	2769	2660	2486	2420	2601	2303
社会保障関係費	152	163	159	155	154	154	156	127	127
文教・科学振興費	112	112	112	113	114	117	119	119	119
公共事業関係費	1398	1150	1099	1097	1014	925	875	949	746
食料安定供給関係費	731	726	684	679	672	633	604	989	863
その他	719	672	708	723	704	656	666	417	449

出典：表1に同じ

注：経済協力費は毎年度10—20億円程度なので「その他」に含めた。

2001年度は補正後予算、その他は当初予算について。

表5 農林水産予算の所管別推移

(単位：10億円)

	2002		2003		2004		2005		2006		2007
	当初	補正後	当初								
農林水産省	2823	3060	2762	2882	2769	3075	2660	2858	2486	2624	2420
内閣府	45	47	43	43	41	473	70	70	38	37	36
外務省	8	8	7	7	6	6	6	6	5	5	5
国土交通省	314	356	299	299	290	312	277	294	250	258	231
その他とも合計	3191	3472	3121	3241	3108	3437	3013	3227	2778	2925	2693

ば国債費の急増へつながる可能性が高い。

(3) 当初予算と補正予算の関係

予算解説で多用される「対前年比」の指標は通常はすべて当初予算ベースでなされている。しかし省によって補正予算の比重の高低に大きな差があるので、当初予算だけで歳出の推移を論じるのは危険である。

そこで表3によって当初予算、補正後の決算見込額、決算の三者を主要な省について比較してみよう。これによると、厚生労働省のようにこれらの三者の開きがほとんどなく、当初予算の比較によって年々の財政支出の動向をほぼ把握できる官庁と、農林水産省、国土交通省のように三者間の開きが極めて大きい官庁があることがわかる。後者は当初予算の段階では公共事業を少なく計上し、補正予算で災害事業費等の名目で公共事業を増額するといった手法をとっている。こうした事情を明らかにするために、会計年度途中での財政支出の適切な情報開示が欠かせない。

3、 農林水産関係予算

ここではごく簡単に二〇〇九年度の農業関係の当初予算の特徴を見ておこう。まず表4で農林水産省所管の経費別予算の推移を見ると、公共事業関係費の確実な減少

表6 地方財政の農林水産業費（決算）

（単位：10億円）

		2001	2002	2003	2004	2005	2006
都道府県	農業費	813	786	710	642	586	537
	畜産業費	164	146	139	130	123	139
	農地費	1902	1735	1541	1376	1261	1151
	林業費	925	848	758	777	710	701
	水産業費	499	479	435	385	351	323
	合計	4303	3994	3582	3310	3031	2852
市町村	農業費	736	695	640	574	518	490
	畜産業費	84	74	73	71	59	53
	農地費	778	714	667	596	579	534
	林業費	300	279	251	213	181	168
	水産業費	207	196	187	165	148	137
	合計	2106	1958	1818	1619	1485	1382
純計	農業費	1331	1279	1177	1069	974	910
	畜産業費	219	198	189	181	169	181
	農地費	2265	2086	1890	1690	1578	1455
	林業費	1103	1010	903	903	819	802
	水産業費	617	582	535	478	438	405
	合計	5535	5155	4694	4322	3978	3753

出典：「農林水産省年報」

注：内閣府は沖縄関係、外務省は水産関係経済協力費である。

このほかに文部科学省、厚生労働省、財務省があるが少額なので省略した。

が明らかである。また農業者年金制度等にも関わる社会保障関係費も近年において顕著な減少を見せている。それに対して食料安定供給関係費は、下げ止まった後で増加に転じているが、「その他」との項目区分の内訳に立ち入らないとその意味するところは読み取れない。

続いて表5によって農林水産予算の所管別構成比を見よう。これによると、農林水産関係の公共事業を担当する国土交通省と内閣府（沖縄について）が広義の農林水産業費の相当部分を管轄していることがわかる。また補正予算による増額の比重が高いのは、農林水産省分であることも読み取れる。

最後に表6は『地方財政白書』から地方財政において決算段階で把握された農林水産業費を示している。二〇〇六年度までの数値しか得られないため、「三位一体の改革」によって国の財政と地方財政との連動関係が分断されたことの影響は未だ確認できないが、表4、表5に示される国の歳出額に比較して、地方における農林水産業関係の歳出額の方がより激しいペースで縮小していることが読み取れる。この方向はまさに現在進行中であるから、その実態把握は喫緊の課題であるが、公表されている数値ではその点に立ち入ることはできない。

おわりに——視界不良の中での財政運営

二〇〇八年度補正予算から二〇〇九年度予算への流れは、長期に及んだ緊縮財政が積極財政化した点で大きな転換点であったと言える。しかしそれは新古典派的財政政策からケインズ主義的なそれへの復帰として特徴付けることはできない。というのはグローバルゼーションの大枠も下では、国内均衡を重視するケインズ型財政の条件は無く、欧米主要国の拡張的財政・金融政策を前提にしてみ実施可能な拡張政策であるからである。

麻生内閣の財政政策の転換は、一つにはアメリカの経済政策転換への追随として、一つには総選挙目当てのポピュリズムとして出現した。そのポピュリズムがかえって内閣支持率を大幅に下げているという皮肉な状況をもたらしているが、そうした世論の動向に機敏に対処するだけの能力は現在の自民党内閣には失われているようである。

二〇〇九年度予算の執行途中に総選挙が行われる。政権の民主党ないし野党連合への移行があった場合、大連立が成立した場合、自民党が新たな政党間の枠組みで政権を維持した場合等、いずれの場合においても財政政策の修正が年度内になされる可能性が強い。生産以上に消費し続けたアメリカを頼みとした輸出主導の企業活動が

不可能となり、内需主体の持続的・安定的な経済運営を目指さなければならぬ今日、国民各層が安心して生活し消費できるように、セーフティ・ネットを備えた社会の創出に向けて財政政策の再編が求められている。

二〇〇九年度農業予算は 食料自給率50%目標への一里塚となるか

東京大学教授 谷口 信和

はじめに

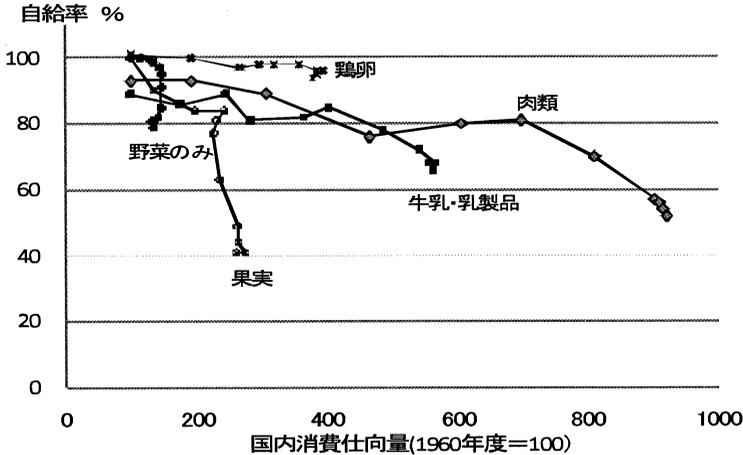
本稿の課題は二〇一〇年三月に策定される新食料・農業・農村基本計画の最大の眼目である供給熱量総合食料自給率五〇%目標（二〇二〇年度）の達成に向けて、二〇〇九年度農業予算がいかなる一里塚を築いたのかを検討することである。

本来ならば、基本計画の概要の決定とあいまって、計画実施初年度たる二〇一〇年度予算において自給率向上戦略の検証を行うべきであろう。しかし、今回の新基本計画策定は、「食料自給力強化のための取組と食料自給率五〇%のイメージ―食料自給力・自給率工程表―」（二〇〇八年一月二日）が先行的に農水省から公表されるといふ例外的な形で進められている。そこには、一方で二〇〇八年に世界的な規模で進展した「食料危機」(1)の下

における日本の異常に低い食料自給率の問題性が多くの国民の前に白日の下にさらけだされたという現実と、他方では流動的な政治情勢の下で政府与党が農村票の獲得を意識して抜本的な農業政策の構築に向かわざるをえないという要請が影を落としているということができよう。

しかしながら、自給率向上問題とは短期間に解決策が見つかるような生やさしいものではない。いわば、長期にわたる不摂生の結果、末期に近いガンとなった患者を健康体に戻すような抜本的で（外科的手術）、かつ息の長い取り組み（長期にわたる内科的・理化学的療法によるリハビリ）が必要であろう。すなわち、一方では抜本的な政策転換が、他方では新たな政策の継続性が必要不可欠であるといつてよい。以下では、こうした視点から問題に接近することにした。

図 国内消費仕向量と自給率の相関



(注) (1)1960年度の自給率と国内消費仕向量(100)の組み合わせを基準として、以後5年ごとの指数を線で結んだもの。最後は2007年度を追加した。

(2)野菜のみとはいも類やさのこ類などを含まない野菜をさしている。

(出所)「食料需給表」平成19年度(概算値)に基づいて作図した。

1、自給率向上問題の核心とは何か

日本の食料自給率が低いという問題性を最も単純に示したのが図である(以下では自給率に関する数字は主として二〇〇七年度の数字を用いるが、場合により他の年度も利用している)。つまり、第一に、食生活の欧米化の中で国内消費仕向量を大幅に増やした鶏卵、肉類、牛乳・乳製品などの畜産物が品目別にみればそれなりに高い自給率(合計で六七%)を有しながらも、飼料穀物の自給基盤を全くもたないために(自給率はば〇%、年間一、五〇〇万トン程度輸入)、熱量ベースでは一六%の自給率に止まるという現実である。

第二に、かつては高い自給率を誇った野菜や果実は国内消費仕向量が余り増加しない中で、一九七五年以降、急速に自給率を低下させているが、これらの国内産出額は農業産出額の三三・九%にも達し、国内農業の基軸的部門となっている現実である。

第一の現実からは自給率向上にとっての最大の問題が飼料穀物の自給率向上にあることが示される。

第二の現実からは野菜・果実といった熱量ベースでは自給率向上に余り貢献しないとみられる部門の生産振興が全体として日本農業の振興に深く結びつくことが示されるというよい。とくに、これらの部門は比較的規模

の小さい生産者は経営数・経営面積・販売額などで決して看過できない比重を有しており、近年大いに人気を博している地産地消のホープたるファーマーズマーケットにおける主力部門となっている。そこから、自給率向上に向けてあらゆる労働力・農業資源・技術を動員していく上で、極めて大きな意義を有していると考えられるからである²⁾。

しかし、筆者がすでに別稿において詳細に明らかにしてきたように³⁾、先進国においては供給熱量自給率と穀物自給率は極めて強い正の相関を有しており、前者を高めるには後者を高める以外に王道はないということは「常識」に属している。そして、先進国はいずれも自らの風土的条件に深く根ざした独自の飼料穀物の自給基盤を有していることが指摘されねばならない。アメリカのトウモロコシ、ヨーロッパの小麦や大麦がそれである。

こうした事実を素直に認めれば、アジアモンスーン地帯に位置する日本における最も基幹となるべき飼料穀物は米、つまり飼料用米を置いて他にはないといわざるをえないであろう。

このことは単に従来の中小家畜である鶏や豚だけでなく、草食大家畜である牛もまた穀物などの濃厚飼料による給餌の割合を大幅に高めてきているという現実に対応したものである。そこに、稲発酵粗飼料よりは飼料用

米にこそ重点をおいて、普及を進めるべきだという根拠が存在しているのである。そこで、以下では主として第一の現実に関わる視点から検討を加えることにしたい。

2、現行基本計画の自給率45%への引き上げ

戦略の検証

ところで、三〇〇万戸程度の農家の生産方向を計画化することすら困難なのに、一億二、八〇〇万人の消費者の食生活の行方を計画化することなど不可能に近いから、食料自給率目標の設定など全く意味がないという意見がある。しかし、二〇〇〇年に閣議決定された最初の基本計画では一人一日当たり総供給熱量を基準年一九九七年(二、六一九kcal)に対して二〇一〇年(二、五四〇kcal)に三・〇%引き下げることとされていたが(四訂日本食品標準成分表の熱量計算による)、〇七年にはすでに三・八%低下しており、目標が超過達成されることは確実だ(五訂食品成分表の熱量計算によると、一九九七年二、六五一kcal↓二〇〇七年二、五五一kcal)。実際、一人一日当たり熱量は一九九六年度の二、六七〇kcal(五訂)をピークにして漸減傾向を示していたのだから、こうした結果は十分に予想されたところである。もちろん、脂質Pの割合増加などで、PFCバランスの改善目標は達成されていないが、食生

活のあり方は趨勢を軸としつつも努力によって十分に改善される可能性があるかとみることができるのである。

さて、去る二月二六日に開催された食料・農業・農村政策審議会企画部会に提出された「現行の食料・農業・農村基本計画の進捗状況の検証」は三一ページを要して検証を行っているが、冒頭において「食料自給率は、望ましい食生活と、国内農業生産の持てる力の最大発揮を前提に、関係者がそれぞれの課題に取り組んだ結果として設定された目標に対し、計画通り向上していない」と総括し、計画の未達成を認めた。

興味深いのは先に筆者が一人一日当たり供給熱量の削減に関しては「目標」の超過達成が確実であると指摘しているにもかかわらず、「検証」は「脂質の量は減少しているものの、供給熱量が低下傾向にあることから、PFCバランスは大きく改善する状況になっていない」（傍線は筆者）と否定的な評価を加えていることである。確かに現行計画では「脂質熱量割合（供給・摂取ベース）を低下させることによって、結果として総供給熱量の低下がもたらされるとしているにすぎないから、前者の改善がないかぎり、後者の改善は意味がない」といいたいのだろうが、それは余りにも形式的な議論に過ぎるのではないか。なぜなら、脂質熱量割合が同じでも総供給熱量が減少すれば、体内に入る脂質熱量は絶対的に減少するの

であって、大局的には「飽食」の改善に向かっていることは明らかであるからである。

同じように、「検証」は「食品廃棄物の削減として、供給熱量と摂取熱量の差を減少させることが盛り込まれているが、摂取熱量のデータが一七年度までしかないものの、両者の差が大きく改善する動きは見られない」として、食品廃棄物の削減を通じた供給熱量の減少によって自給率が向上する道が実現されていないことを指摘している。しかし、筆者の実感では、この間の食品廃棄物をめぐる主要な動きは「食品リサイクル法」（二〇〇一年五月施行）にみられるように、食品廃棄物の飼料や肥料としての再利用の促進が前面に出たものであり、それらは輸入飼料の削減や循環型農業の推進によって国産農産物への関心を高めることを通じて間接的に自給率向上に寄与するものであったが、食品廃棄物そのものを減少させるような強力な取り組みが実施されたとはいえない。それは次に続く課題と考えられるのではないか。

すなわち、「検証」の最大の問題は「望ましい食生活」の要素としての以上の二つの課題の達成状況に関する検討は行われているものの、全体としての「望ましい食生活」の未達成に対する評価が見あたらないことである。このように、要素に分解した上での検討Ⅱ分析は行われているが、それらを総合した検討Ⅱ評価が見あたらない

のは「望ましい食料消費の姿」と「生産努力目標」の品目別検証においても全く同様であり、ここでは実に多くの品目が検討されているだけに、読了後には何がどう問題なのかさっぱり分からなくなるといった「官庁文書」独特の饒舌に陥っているといわざるをえない。その結果、自給率向上には何をどうしたら良いのかが浮き彫りにされるような検証となっていないのではないかと思われる。

3、自給率50%計画―食料自給力・自給率工程表

ところが、「検証」に先だって公表された「工程表」は後に公表された「検証」との関連が不明なまま、以下のような具体的な課題を提起している（目標は二〇二〇年度）。

その特徴の第一は、国内農業の食料供給力として「食料自給力」なる新たな概念を提起したことである。

第二は、強化する取り組みとして、①米および米粉の消費拡大（前者で自給率向上1・3%、後者で1・4%を提案）、②飼料用米の生産拡大（自給率向上0・1%）、③小麦・大豆の生産拡大（自給率向上2・5%、1・0%）をあげる一方、現行基本計画を踏襲した野菜、牛乳・乳製品の生産拡大（自給率向上0・5%、1・5%）と油脂の消費抑制（同0・3%）など、メリハリをつけ

た生産目標を提起したことである。

そして第三に、耕地面積の確保目標を現在の四六五万haからわずかに三万haだけ減少した四六二万haに設定する一方で、耕地利用率を九三%から一一〇%に引き上げるという大胆な提案を行ったことである。これを担保するために、未利用地の有効活用として、①耕作放棄地の営農復旧一〇万ha、②調整水田などへの新規需要米（米粉用米や飼料用米）二〇万haの作付、③水田裏作における麦の三六万ha作付（二〇〇七年度実績五万ha）という意欲的な目標が設定されることになった。

二〇〇九年度農業予算はこうした工程表を念頭において編成されていると考えられるから、以下では工程表の検討を予算との関連を通じて行うことにしよう。

4、二〇〇九年度予算は自給率向上へのトッ

プッターたりうるか

食料自給力の三つの要素 第一の「食料自給力」概念の提起は、農地・農業用水等の農業資源、農業者（担い手）、技術という三つの要素を組み合わせた食料自給力こそ非常時の食料安全保障を担保する力だというのであろうか。

食料自給力が大切なことは言をまたない。しかし、表示不可能な食料自給力概念を導入しても、問題の食料自

給率を上げられるわけではない。このことは○五年計画で生産額ベースの自給率概念を導入して、カロリーの低い野菜・果実や飼料自給率の低い畜産部門の生産を刺激し、自給率向上を狙ったものの、生産額ベースの自給率が七一%から六六%へ低下したことに象徴的に示されている。そもそも平常時にカロリーベース自給率が低い状態に止まりながら、非常時に高い自給率を実現できる食料自給力に期待することなど荒唐無稽であろう。日本農業の問題状況を端的に示す供給熱量自給率を正面に据えて問題の解決を図る正攻法こそが求められているのである。

また、食料供給力の三つの構成要素の確保目標を示すことが重要とされているが、これまでの基本計画においても農地の確保目標や農業構造の展望を通じてこれらの数字は事実上提起されていた。したがって、重要なことはそれらの確保目標を実現する上での具体的な措置であろう。

この点に関して○九年度予算は一一年度までに「農業上重要な地域を中心に」一〇万haの耕作放棄地を解消すべく、「耕作放棄地等再生利用緊急対策」として二三〇億円の高額を計上した。その内容は、①賃借による耕作放棄地の再生利用活動として、障害物除去、深耕、整地などの取り組み初年度のみに三または五万円／一〇a（荒

廃の程度による）、最大二年間の土壌改良に二・五万円／一〇a、営農定着二・五万円／一〇a（一年間）が用意され、一〇万haの耕作放棄地復旧が目指されるほか、②水田裏作、生産調整拡大による営農体系変更にとまなう排水管理のための簡易整備に対して、一カ所当たり二〇〇万円未満の支援を行うことにしている（一、一七五カ所対象）。

また、農業生産基整備事業に耕作放棄地との一体的な整備を組み込むなど、耕作放棄地対策の要素を強化することにしている。

従来にない積極的な耕作放棄地対策の提起と予算化は高く評価されるべきであろう。しかし、他方では本当に三八・六万haの既存耕作放棄地のうち、一〇万haの復旧という目標で、二〇二〇年度に四六二万haの耕地の確保が可能なのだろうかという疑問が生じてこざるをえない。なぜなら毎年三万ha、一〇年間にすれば三〇万haに達する可能性のある耕地のかい廃が避けられない状況下において④、一〇万ha程度の既存耕作放棄地の復旧で、耕地減少を三万haに止めることは極めて困難だと見通されるからである。三八・六万haの耕作放棄地の全面積の復旧ないしはかなり大規模な開墾でも考えないかぎり、四六二万haの耕地の確保は困難だというのが正直なところではないか。

次に担い手の確保についてみると、工程表は水田・畑作経営所得安定対策の着実な推進といったこれまでの方針に特段の変更を加えてはならず、農地法改正を通じた賃貸借による企業参入の促進や農工商連携等による農業経営の発展が新たに提起されているものの、その帰趨には未知数の部分が多いといわざるをえない。また、「検証」では認定農業者の加入の伸びが鈍化していること、集落営農についても法人化は今後の課題とするなど構造改革の停滞への危惧が表明されている。したがって、〇九年度予算では担い手対策に関する新機軸は全くみられず、食農連携推進事業として八億円が計上される程度に止まっているといつてよいだろう。

さらに技術面では「現行基本計画を踏まえて、研究目標に則した技術開発を進めるとともに、生産技術体系の確立・普及」が指摘される程度で、目新しい提案があるとはいえない。それゆえ、〇九年度予算では米粉利用拡大を図る技術開発と多収性稲種子の安定供給に一億円が計上されるに止まっているといつてよいだろう。

水田等有効活用促進対策　〇九年度予算の中では水田等有効活用自給力強化向上総合対策と銘打った食料自給率向上対策が目玉となっており、この中心は水田等有効活用自給力向上強化対策二、一九〇億円であって、そこには先に検討を加えた耕作放棄地等再生利用緊急対策

二、三〇億円、産地確立交付金一、四六六億円とならんで、水田等有効活用活用促進対策四九四億円が含まれていて、これが目玉中の目玉政策であるといつてよいだろう。

これはまず、転作の拡大など、新たに自給力・自給率向上戦略作物(大豆、麦、飼料作物、米粉・飼料用米等)を水田・畑に作付拡大した場合、新規に助成金を交付するものである。つまり、産地づくり交付金が三年間の定額支給であったことから、転作拡大による単価の低下を招いていたとの不満に答える性格をもったものである。

転作の拡大、調整水田等の不作付地への作付拡大に対しては、①大豆・麦・飼料作物について、三・五万円／一〇a(大豆に関しては単収三俵以上の場合に三、〇〇〇円／俵の加算)、②米粉・飼料用米五・五万円／一〇a(〇・五万円はコスト削減加算)、③水田裏作、畑不作付地への作付拡大は一・五万円／一〇a(助成期間三年、一年)が助成され、水田・畑作経営所得安定対策の対象者にはその助成金に加えての支給となる。また、米粉・飼料用米等の生産・流通システム確立のために生産機械、加工・集出荷施設などの整備支援四〇億円も計上されている。これらは先の工程表における未利用地の有効活用方針に沿ったものであり、工程表の実現に向けた第一歩が踏み出されたものとみてよいだろう。

そこで、米粉・飼料用米からみておこう。ここでは第一に、助成金が〇七年度補正予算で手当てされた地域水田農業活性化緊急対策における単価 \parallel 三年間で五万円より、単年度で見れば、五・五 \parallel 一・七 \parallel 三・八万円も高くなっていることが注目される。すなわち、緊急対策で三年契約を結んで、いち早く米粉・飼料用米生産に踏み切った「先進的な生産者」は大きな「不利益」を被ったことになるからである。このように、米粉・飼料用米の生産奨励はスタートラインから混乱のうちに出発したといわざるをえない。自給率向上のための戦略的作物であるからにはもっと慎重な対応が求められたらというべきであろう。このことは単価が引き上げられたにもかかわらず、少なくとも生産者に様子見を強いることにならないかが懸念されるところである。

第二に、米粉と飼料用米の助成単価が同一水準にされたことは、販売単価の差を考慮すれば(米粉八〇円/kg、飼料米四〇円/kg)、米粉に有利な助成を意味しており、非主食用米の生産誘導の方向が米粉に傾斜していることを示している。実際、工程表では作付面積の見直しは米粉八万haに対して、飼料用米四万haとなっていることがこれに対応している。

確かに、直接に食用となる米粉の方が自給率向上効果は大きく、政策の成果に結びつきやすいという側面は否

定できない。しかし、日本の低い食料自給率の問題性が飼料穀物を原因としていることを想起するならば、短期の成果を追い求めるのではなく、飼料穀物自給率の長期的な引き上げ方向に大きく舵を切ることが必要なのではないかと考えられる。この意味からは飼料用米の助成単価を米粉より高くすることが必要だったのではないか。また、小麦粉に代替する米粉の活用という政策方向と小麦の増産による自給率向上の政策方向がどのようなコンセプトに基づいて統一的に設計されているのかも理解しにくいといってしまう。

次に麦の作付拡大についてみておこう。工程表では水田転作の麦は一万haから四万haへの縮小が見込まれる反面、水田裏作麦は五万haから三六万haへと大幅な拡大が計画されている。そして、麦の作付拡大による自給率向上は二・五%と最大の貢献が期待され、これに対応して裏作麦への一・五万円/一〇aが〇九年度予算に計上されている。したがって、裏作麦+転作大豆の二毛作で対応する場合、合計五万円/一〇aの助成水準となり、生産刺激効果は小さくないと判断される。

しかし、危惧される点も少なくない。第一に、差し引き二四万haの麦作付拡大に適した水田が確保されるか否かである。そうした点を考慮して、〇九年度予算では面的集積・水田汎用化関連基盤整備のために四五三億円が

計上されているが、それらの予算を耕作放棄地復旧に振り向けた場合の効果との比較衡量が必要なのではないか。

第二に、関東以西の小麦二毛作地帯で裏作麦の生産拡大が期待される場合、たとえば中国・四国地方などでこれを首尾良く実施できる担い手が確保できるか否かという問題がある。この点は担い手の類型として集落営農と認定農業者をどのように位置づけるかという問題にぶつかることになるだろう。この点が耕地利用率一〇〇%を達成できるかどうかの一つの試金石になるのではないか。

最後に、大豆についてみると、ここでは畑作における二↓四万ha、水田における二↓一十九万haへの拡大を通じて、計九万haの作付拡大が計画されている。水田での意欲的な作付拡大計画は先に麦の場合に述べたように栽培適地が確保できるか否かという問題を惹起することになろう。

以上に述べてきたように、○九年度予算は工程表に沿った形で、自給率向上への第一歩を踏み出したということが出来る。しかし、米粉・飼料用米のところで述べたように、政策の安定性・持続性といった点での問題が払拭されたわけではない。また、全体を貫くコンセプトが必ずしも明確ではないという批判もありえよう。にもか

かわらず、政治的流動化が強まりつつある情勢の下で、農政もまた重大な転換の時を迎えているという予感を与えてくれる予算の構成となっていることは疑いのないところであろう。

(注)

(1) 食料危機の実相に関する筆者の簡単な整理は、谷口信和『資源・食料危機の背景を問う』公務労協ブックレット、二〇〇八年九月、を参照のこと。

(2) 例えば年間販売額一〇〇万円未満層の経営面積割合は露地野菜で九・九%、露地果樹で一八・七%に達しており、生産の有力な一角を占めている。他方で、直売所での販売金額シェアは野菜四二・二%、果実一七・〇%などとなっており、直売所での平均販売額が出荷農家一戸あたり五〇万円未満であることが、これらの小規模農家が直売所などを通じて野菜・果樹生産における意義を拡大している姿が浮かび上がってくる。これらの点も含め、自給率問題と担い手の関係の包括的な検討は、谷口信和「食料自給率向上を支える多様な担い手像」『日本農業年報五五 食料自給率向上へ―食料安全保障への道筋―』農林統計協会、二〇〇九年、参照のこと。

(3) 谷口信和「農業生産構造の変化と政策転換―米政策改革をめぐる―」『農業経済研究』第七六巻第二号(二〇〇四年)、八〇〜九六ページ。同「飼料用米で拓く二十一世紀型アジア水田農業の耕畜連携」『二世紀の日本を考える』農山漁村文

- 化協会、No.三六（二〇〇七年）、二六～三一ページ。同「日本における食料自給率目標と食料・エネルギー問題の相克」『日本農業年報五四 世界の食料需給とバイオエネルギー』農林統計協会、二〇〇八年、一九〇～二〇五ページ。
- (4) 工程表では農地法改正を通じた農地転用規制の強化が念頭に置かれているが、これだけでは市街化調整区域における宅地化などによる農地転用を抑制することは困難であろう。

○九年度農業予算

—農地政策改革に関連して—

東京農工大学名誉教授 梶井 功

(一)

08年度、09年度両年の農水当初予算の重点事項(大臣官房予算課作成の両年の「農林水産予算の概要」による)

をくらべてみると、第1表のようになる。両年とも五本の柱で組み立てられているが、一番大きな柱がいは08年度のⅡが09年度ではⅠになったことであろう。

食糧問題が世界的な大問題になった昨年の五月、国連はこの問題にどう対処すべきかを論議するために、急拠ローマに各国首脳を集め、食料サミットをもった。わが国からは福田総理が出席、「農業への投資を拡大」することを「かたく決意する」「宣言に賛同し、更に自ら「食料自給率向上を通じて、世界の食料需給の安定化に貢献できるようなあらゆる努力を払います」と演説した。09年度Ⅰの「食糧安全保障の確立」特にⅠの1「国内における食料供給力の強化」は、いわば前総理の国際公約ともいうべき重要「事項」だった。それを第1の柱にもって

きたことが、国際公約実現へ取り組む農政の決意を示すものだと思われ、受け取っていいのだとするなら、この予算の組み立てはおおいに評価していいだろう。この柱の位置を、当分は——せめて「食料供給力の強化」の萌しが確認できるまでは——動かさないようにしてもらいたいと思う。前総理の国際公約には、各国も関心を持っているにちがいないからである。

ところで、本稿で問題にしたいのは、昨年末に花々しく打ち上げた「農地改革プラン」関連の予算がどうなったかだが、奇妙なことに、前年度の「概要」ではⅠの2「農地政策の改革に向けた取組」として柱立てのなかに明記されていたのに、「農地改革プラン」を打ち上げた09年度予算では柱立てのなから消えてしまっている。「概要」は1、2といったいわば中柱の下に(1)、(2)というかたちで(1、2がないⅡ、Ⅲ、Ⅳ、ⅤではⅡなどの柱にすぐ続けて)小柱を立てているのだが、その小柱

第1表 農水予算重点事項の08年度、09年度比較

平成20年度農林水産予算の重点事項	平成21年度農林水産予算の重点事項
<p>I 強い農業づくりと地域を元気づける農山漁村の活性化</p> <p>1、農業農村地域の活力を引き出す農政改革の推進</p> <p>2、農地政策の改革に向けた取組</p> <p>3、農山漁村地域を守り活性化する施策の推進</p>	<p>I 国際的な食料事情を踏まえた食料安全保障の確立</p> <p>1、国内における食料供給力の強化</p> <p>2、世界の食料事情に的確に対応した戦略的取組</p> <p>3、国内農業の体質強化による食料供給力の確保</p> <p>4、農林水産分野における省エネ・省資源の推進</p> <p>5、食の安全・消費者の信頼確保と食生活の充実を図る施策の充実</p> <p>6、先端技術や知的財産を活用した農林水産業の潜在的な力の発揮</p>
<p>II 食と農に関する国家戦略的取組</p>	<p>II 農山漁村の活性化</p>
<p>III 地球的視野に立った資源・環境対策の推進 国産材の復活</p>	<p>III 資源・環境対策の推進</p>
<p>IV 力強い水産業と豊で活力ある漁村の確立</p>	<p>IV 低炭素社会に向けた森林資源の整備・活用と林業・山林の再生</p> <p>V 将来にわたって接続可能な力強い水産業の確立</p>

にも「農地政策の改革」なり「農地改革」という言葉は出てこない。農地政策改革は数年前から残された農政改革課題として農政当局は論議をかさね、「農地改革プラン」として公表できる段階にし、法案も提出した。今年こそ農政の重点はそこにかかるとのだろうと私などは見ていたのだが、この「概要」に見る限りでは予算の扱いではそうならないらしい。奇妙とした所以だが、08年度当初予算の枠組みで、農地政策改革にかかわる予算と思われる09年度予算を「概要」から拾って示すと第2表のようになる。

08年度の「農地政策の改革」予算は「農地情報

第2表 “農地政策の改革” 関連予算

	2,008年	2009年	備 考
(1)農地情報のデータベース化の推進	百万円	百万円	
①水土里情報活用促進事業	9,699	8,097	Iの3の(2)
②面的集積農地情報整備促進事業	868	1,062	(農地情報共有化支援事業)
③農地情報提供システム構築事業	50	20	(農地情報提供支援事業)
(2)耕作放棄地解消緊急対策			
①耕作放棄地解消・発生防止基盤整備事業(公共)	1,000	1,100	Iの1の(5)
②農漁山村活性化プロジェクト支援交付金	30,546	34,915	数Ⅱの(1)
		の内数	
③中山間地域等直接支払交付金	22,146	23,446	Ⅱの(1)
④農地・水・環境保全向上対策のうち共同活動支援交付金	25,588	27,704	Ⅱの(1)
⑤企業等農業参入支援推進事業(特会)	379		
⑥広域連携共生・対流等対策交付金	973	638	Ⅱの(1)
⑦粗飼料増産未利用資源活用促進対策事業	424		
⑧耕作放棄地解消推進基礎調査委託	85	23,000	Iの(1)及び(5) (耕作放棄地等再生利用緊急対策交付金)
⑨美しい森林づくり基盤整備交付金(公共)	1,000		
(3)面的集積の仕組みのモデル的实施			
①農地面的集積支援モデル事業(特会)	374	7,079	Iの1の(5) 農地確保・利用支援事業
②面付集積条件整備モデル事業	40	483	農地確保・利用推進支援事業
③地域担い手経営基盤強化総合対策実験事業のうち面的集積タイプ	585	19,111	Iの3の(2) 経営体育成基盤整備事業農地集積加速型

('09年の番号は第1表の番号、但し第1表では()の番号は省略している)

のデータベース化の推進”、耕作放棄地解消緊急対策”、面的集積の仕組”の三本柱で構成されていた。その柱の中で①、②…として示された事業と同じ事業名、若しくは内容的に同じと思われる事業を09年度の「概要」のなかから拾って08年度と比較してみたのが第2表の09年度の数字であり、若干の不整合があるかもしれないことをおことわりしておきたい。

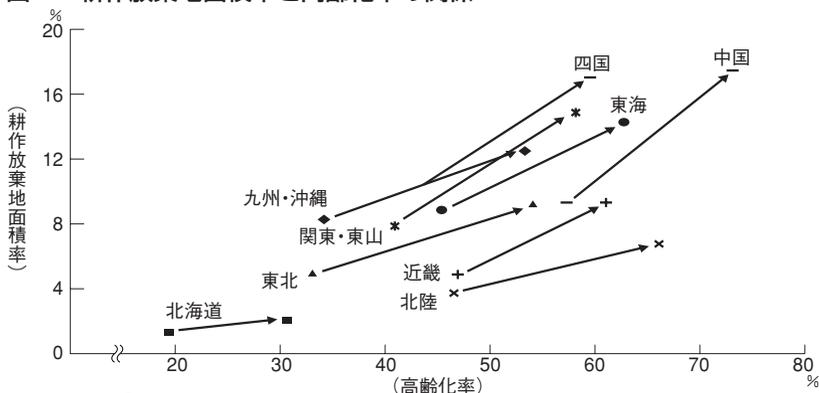
(一)

08年度「農地政策の改革」予算で、最も多額を占めていたのは、表に見るように「耕作放棄地解消緊急対策」だった。

現行「基本計画」が二〇一五年に確保したいとしている農地面積は四五〇万haだが、それは、04年までのすう勢にまかせておけば「耕作放棄の発生」で二六万ha、農地の転用で一四万ha、計四〇万haの農地減になるであろうのを、「基盤整備の実施、担い手への農地の利用集積、生産条件の不利を是正するための支援、耕作放棄地の解消、農地の造成」といった「耕作放棄の発生抑制・再活用」施策の効果で、一九万haの農地を増やすことによつて「確保」しようという数字だった。

「基本計画」が基準年次にとつた04年の耕地面積は四七二万haだから、年率〇・四一%での耕地減を期待した

図1 耕作放棄地面積率と高齢化率の関係(1995~2005年、農業地域別)



資料：農林水産省「農林業センサス」
注：東山とは、山梨県、長野県

第3表 耕作放棄地面積の地域類型別推移

	都市部地域	平地農業地域	中間農業地域	山間農業地域	計
	千ha	千ha	千ha	千ha	千ha
1995	44.6(100)	67.5(100)	93.1(100)	39.1(100)	245.3(100)
2000	67.7(151.8)	86.7(128.4)	134.(143.9)	54.4(138.8)	342.(140.3)
2005	77.4(173.5)	99.8(147.9)	148.(159.2)	60.3(153.8)	385.(157.9)
(耕作放棄) 地面積率	12.7%	5.6%	12.6%	14.7%	

わけだが、04～08年の耕地減少率は〇・四六％になっている。耕作放棄地解消に一層の政策努力が必要ということなのであろうか、〇九年度の耕作放棄地解消対策関連予算は、08年度よりも更に強化されているとみてよさそうである。新規の耕作放棄地等再生利用緊急対策交付金二三〇億円がどういう成果をあげるか、要注目というところだ。

第1図及び第3表は、耕作放棄地について興味ある分析をした昨年度の農業白書に収録されていたものだが(第1章第1節の図I-4及び参考統計表収録の図I-3の原数値)、これらが示している耕作放棄地問題の問題性に応える施策になっているかがまず問題になる。

中山間地域等直接支払交付金による施策などは、山間農業地域で耕作放棄地面積率が高い現実、山村での営農条件の悪さがそうさせている現実への対応策になり得るだろう。しかし、高齢化率(農業就業者中の六五歳以上の割合)の高いところほど耕作放棄地が高く、かつ高齢化率の高まりとともに耕作放棄面積率も高くなっているというこの現実への

対応策——青年農業者確保策は、見当たらない。これでもいいのだろうか。

フランス政府が青年農業者の減少に危機感を持ち、就農助成金(DJA)交付を含む青年農業者就農助成制度の充実を図ったのは一九八〇年のことだが、そのときのフランスの一四〇二四歳農業就農者率は七・八%だった。イギリスが一四・三%、西ドイツでも一〇・一%なのに格段に落ちる七・八%に、強い危機感をフランス政府は持ったのだが、当時のわが国の青年農業就業者(一五〇二四歳層)割合は一九七九年三%、八二年二%でしかなかった(総理府「就業構造基本調査」)。しかし、これといった施策はなかった。

この問題解決を“喫緊の課題”とし、“若い農業者が配偶者にも恵まれて、意欲をもって農業に取り組めるような環境づくり”の重要性、“円滑に就農できるようにするための支援を強化すること”の必要性を、政府文書で初めて説いたのは九〇年度農業白書だった。が、同時に発表された“講じられた施策”の“若い農業者の育成確保”“新規就農の促進”のところには、“実践的教育研修”の実施だとか“就農相談”ぐらいいしかなかった。農業後継者育成資金、高度経営技術習得資金などの“資金”も用意していると書かれてはいたが、これはむろん融資であって助成金交付ではなかった。

当時私は、これを本誌「時評」で取り上げ“DJAに比べ、お寒いかぎり、と思うのは時評子のみではあるまい”と書いた(本誌91年8・9合併号)のだが、それから一八年たった今でも“お寒いかぎり”と言わざるを得ない現実にある。

「社長島耕作」の原作者弘兼氏も“若い新規就農者”を増やすためには新規就農者に対し“国は「サラリーマンよりちょっと有利な収入だ」と思わせるくらいの大胆な支援が必要”(08・5・13付日本農業新聞)といっている。早く手を打つべきではないか。

(三)

「農地改革プラン」は、

- I、農業生産・経営の基礎的な資源である農地の確保
 - I-1 農地転用規制の厳格化
 - I-2 農用地区域内農地の確保
- II 貸借を通じた農地の有効利用
 - II-1 農地の権利を有する者の責務
 - II-2 農地の貸借を促進するための制度の見直し
 - II-3 農地を利用する者の確保・拡大
 - II-4 農地の面的集積の促進
 - II-5 遊休地対策の強化
- III 農地の有効利用を促進する観点からの農地税制の

見直し

IV 改革実現のための条件整備

V その他

を、我が国農地が抱えている問題点を解決するため”の
“改革”課題として掲げている。Vの“その他”は“①
現状にそぐわない規定の整理”今後の農地政策の“検討
規定”だが、これらの“改革”課題のなかで、予算面で
突出しているのは、II—4 農地の面的集積の促進”と
“IV 改革実現のための条件整備”のなかにある“①農
地情報の共有化”である。〇八年度予算の「概要」のな
かでは、(3) 面的集積仕組みのモデル的实施、(1) 農地
情報のデータベース化の推進として示されている事項だ
が、09年度予算では、二六六億七三〇〇万円と九一億五
九〇〇万円がそれにあてられる予算とみていい。

面的集積は08年度予算では“モデル事業”としてだっ
たので一〇億円程度でしかなかった。09年の二六七億円
は本格的実施に入ることを意味する。一二七億円のう
ち、七一億円を投ずる“農地確保・利用支援事業は、“概
要”の説明によると、都道府県担い手育成総合支援協
会に基金を造成し、地域の農地の受け手の状況に応じて
市町段階で行われる取組を推進”する事業であり、

(1) 特定農業法人等が耕作放棄地及び耕作放棄のおそ
れのある農地を引き受けて営農する場合に必要な農

業機械のリース代金等の支援

(2) 農地の所有者からの申し出により、農地の借入等
を行った市町村農地保有合理化法人等が貸付先の受
け手が確保されるまでの一定期間農地の保全管理を
行う場合の支援

(3) 農地の所有者から委任・代理や転貸目的での貸借
等を受けて農地を集めて面的にまとまった形で農地
を配分する仕組みを実証的に行う場合及び面的集積
された農地に対して小規模な基盤整備を行う場合の
支援

を行うということになっている。中心は最後の(3)で
あり、約五億円を投ずる農地確保・利用推進体制支援業
も“面的にまとまった形で農地を配分する”その取組
を“面的に行うコーディネーターの活動費や研修費を
支援”するための事業である。こうした事業で“担い手
が経営する農地のうち面的集積される割合”を“平成二
七年に七割程度を実現する”のが政策目標とされている
が、それがどれだけの意味を持つのだろうか。

耕地の分散は確かに問題である。日本農業の宿痾の一
つといついてもいいかもしれない。明治の元勳井上馨のつぎ
のような発言がある。

“……農民はその耕地の飛地となりて、ここかしこ
に散在するの故を以て耕作又は収穫の労働に当たり

第4表 団地数別及び50a以上圃場シェア別
10a当たり米生産費(02年)

		北海道	東日本	西日本
団地数別	円			
	1～3	90,922	86,984	89,651
	4～5	85,536	91,865	84,728
	6～7	82,730	92,122	101,280
	8～10	85,505	90,631	85,244
	11～15		82,543	84,123
	16～20		80,053	94,194
21～		84,595	83,030	
平均		88,168	88,899	88,579
場50a以上圃 のシェア	%			
	0～20	89,652	89,565	89,442
	20～50	90,205	83,165	121,167
	50～80	83,674	81,413	75,945
	80%～	83,309	76,301	82,506

備考
全国農業協同組合連合会・農協協会刊
「米の生産コスト削減に係る調査報告書」第1編第4表による。

でも、彼此往來の間に於て時間の徒費すること少なからず。もし精密にその徒費の時間を通計せば、或いは現に耕作又は収穫の労働に従事するの時間より多きものなるべし。“（「世外井上候伝」第四巻）。

耕地分散は「時間の徒費」ばかりでなく、機械化した今日では燃費の徒費にもなる。集団化は望ましいことではあるが、他の農政課題—たとえば後継者確保対策などは重要課題だと私は思うのだが、充分な予算手当てが与えられていない—を差し置いてこれほどの巨費を

投ずるだけの意義はあるのだろうか。

第4表を示しておこう。米生産費調査の対象農家中3ha以上をとって、団地数規模別の生産費と50a以上の圃場が経営地に占めるシェア別の生産費を再集計したものである。

注目してほしいのは、少団地経営がコスト安にはなっていないということ、50a以上の圃場シェアの高さ、つまり大規模圃場のシェアが高い経営ほど低コストになっているということである。団地数の問題、つまり“面的集積”の程度よりは、一筆圃場の大きさの方がはるかに問題だということである。事実、一日作業単位或いは半日作業単位に圃場がまとまればいい、ということをよく聞く。“面的集積”を強調する向きは、このへんのところをどう考えているのだろうか。

もう一つの柱である“農地情報の共有化”について最後に一言つけ加えておく。“農地情報のデータベース化”は確かに農地流動組織化にとって有効な手段になるだろう。が、その基礎データになる農地台帳は、局長通知で作られているが、本来、法定台帳として整備に労費をつぎ込むべき台帳ではないか。耕作放棄地のなかには、土地台帳上の地目は山林になっているところもある。“利用の状況”も地図化するというなら、土質、乾湿の程度、基盤整備状況もわかるようにすべきだ。

日本型直接支払いの財政構造

国学院大学兼任講師 神山 安雄

1、農林水産予算と直接支払い

(1) 農林水産予算の推移

二〇〇九年度農林水産予算は、国内における食料供給力の強化を前面にだして編成されたが、総額は二・九％削減と減額された。この間の農林水産予算の特徴は、第一に、その総額の削減にある(表1)。

第二の特徴は、予算総額が削減するなかで、公共事業予算を大きく削減し、一般事業費に財源をまわしていることである。

第三の特徴は、小泉「構造改革」の下で〇五年度に始まる三位一体改革によって、一般事業費において補助金の削減がおこなわれていることである。

三位一体改革は、地方交付税交付金の改革(削減)と補助金の改革(削減)、国から地方への税源移譲とを一体

的におこなおうとするものであった。地方交付税交付金の削減と国から地方への補助金の削減が先行して、国から地方への税源移譲が遅れることによって、また、地方交付税交付金と国から地方への補助金の削減額が税源移譲額を上まわることによって、結果として地方交付税交付金と補助金とが削減されていった。

農林水産関係の国から地方への補助金は、一〇〇以上あった国からの補助事業が大きくりにされて、〇五年度予算では八つの交付金にくくられた。大きくりの交付金の推移(表1)をみると、〇七年度予算から七つにくくられた交付金は、〇九年度予算で大幅な増加となった「強い林業・木材産業づくり交付金」を除いて、〇五～〇九年度に大幅に削減されている。とくに「強い農業づくり交付金」と「強い水産業づくり交付金」は、〇五～〇九年度に半減していった。

表1 農林水産予算の推移 (2005～2009年度)

単位：億円、%

	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	09/08(%)	09/05(%)
農林水産予算総額	29,672	28,310	26,927	26,370	25,605	97.1	86.3
1. 公共事業費	13,124	12,617	11,397	11,074	9,952	89.9	75.8
一般公共事業費	12,932	12,425	11,205	10,882	9,760	89.7	75.5
農業農村整備	7,956	7,278	6,747	6,677	5,772	86.4	72.5
林野公共	3,080	2,888	2,824	2,679	2,609	97.4	84.7
水産公共	1,896	1,731	1,635	1,526	1,378	90.3	72.7
災害復旧等事業費	192	192	192	193	193	100.0	100.5
2. 非公共事業費	16,548	15,692	15,530	15,296	15,653	102.3	94.6
一般事業費	9,793	9,332	6,975	6,714	6,993	104.2	71.4
(交付金)							
食の安全・安心確保	27	27	25	23	23	100.0	85.2
強い農業づくり	470	405	341	249	244	98.0	51.9
農山漁村活性化プロジェクト	466	415	341	305	349	114.4	74.9
地域バイオマス利活用	144	137	143	111	112	100.9	77.8
強い林業・木材産業づくり	122	107	97	97	132	136.1	108.2
強い水産業づくり	152	118	88	77	77	100.0	50.7
食料安定供給関係費	6,755	6,361	8,555	8,582	8,659	100.9	128.2
水田・畑作経営所得安定対策			1,395	2,087	2,307	110.5	
米政策改革推進対策	1,726	1,520	1,821	1,855	1,878	101.2	108.8
農地・水・環境保全向上対策			303	302	277	91.7	
中山間地域等直接支払い	218	221	221	224	231	103.1	106.0

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)「農山漁村活性化プロジェクト」交付金の2005年度、2006年度は、「元気な地域づくり」交付金。
 2)「地域バイオマス利活用」交付金の2005年度、2006年度は、「バイオマスの環づくり」交付金。
 3)「強い林業・木材産業づくり」交付金の2005～07年度は、「森林(もり)づくり交付金」を含む合計。
 4)「水田・畑作経営所得安定対策」の2007年度は「品目横断的経営安定対策」。
 5)「米政策改革推進対策」は、産地づくり交付金(09年度から産地確立交付金)と集荷円滑化対策、耕畜連携事業等の合計。

つまり、従来からの〈国→都道府県→市町村〉という国から地方への補助金(補助事業)の流れは、地方自治体に権限をもたせるのだとして、いくつものメニューをもった大くくりの交付金に束ねられたが、一般財源化されつつも、同時に税源移譲という財源の裏打ちが弱いために、いちじるしく細っていったのである。

(2) 国直営・直轄の補助事業

その代わりに、農林水産予算においては、国による直営・直轄の補助事業が創設・増額されたとされている。だが、一般事業費が総額として〇五〇八年度、減額され、〇九年度予算の増額も〇五〇八年度の減額分に届いていないことをみれば(表1)、農林水産予算の政策的な経費はこの間に大きく減額されたことは明らかである。

第四の特徴は、国による直営・直轄の補助事業が、従来型の〈国→都道府県→市町村〉という補助金(補助事業)の流れでなく、〈国→協議会〉という方式の交付金(補助金)の流れになっていることである。

たとえば、担い手育成・確保支援対策(〇九年度一八億円)では、都道府県や市町村レベルに担い手育成総合支援協議会(以下、担い手協議会)が都道府県や市町村、関係団体・機関を構成員として組織され、担い手協議会が交付金(補助金)の受け皿になっている。同様に、米生産調整では水田農業推進協議会が都道府県や県内地

域ブロック、市町村レベルに組織されて、産地づくり交付金（〇九年度は産地確立交付金）の受け皿、配分組織になっている。農地・水・環境保全向上対策でも農地・水・環境保全向上協議会が同様に組織され、鳥獣害対策でも同じように協議会が組織されている。

従来型の国から地方への補助金（補助事業）の流れを避けるために、国による直営・直轄の補助事業がパイプを太くし、各種の協議会が交付金（補助金）の受け皿とされている。〇九年度予算では、耕作放棄地対策（二三〇億円）でも、同様の協議会が組織され、交付金の受け皿となる。

問題は、国からの交付金（補助金）の受け皿となっている各種の協議会が、都道府県・市町村や関連団体・機関の寄り合い所帯であり、任意組織であることである。

卑近な例でいえば、協議会が雇用する事務局職員が社会保険料は、協議会が負担するのではなく、事務局を担当する団体・機関が負担したり、職員の出身母体である団体・機関が負担したりしている。

〈協議会〉方式のもうひとつの問題は、〈国→都道府県→市町村〉という補助金（補助事業）の流れが細ることによって、市町村、とくに行財政改革、行財政の縮減・合理化を目的に推進された平成の大合併後の市町村では、農政推進予算が不十分にしか確保されないことであ

る。合併市町村においては、「優先順位の高い事業から実施して」あとの事業は実施しなかったり、市町村内を地区分けして順番に事業を実施するという工夫をしているが、「地区の実情に応じたきめ細かい事業を実施したいが、平準的な対策になりがち」という問題をかかえている（全国農業会議所調査）。

「地方分権」を名目にして実施された地方交付税交付金の改革、補助金改革、国から地方への税源移譲であるが、実態は国による直営・直轄の補助事業を増やし、〈国→協議会〉という交付金（補助金）の流れをつくりだしたことによって、地方自治体独自の農政推進の体制を弱める結果になっている。

国の政策は、農産物価格政策から直接支払いによる所得・収入安定政策に移行してきているが、直接支払い制度もまた国による直営・直轄の補助事業の大きな柱を構成している。

2、直接支払い制度

(1) 経営安定対策と直接支払い制度

日本の直接支払い制度は、二〇〇〇年度からの中山間地域等直接支払制度に始まる。「農政改革三対策」が〇七年度から始まり、そのなかの農地・水・環境保全向上対策、さらに品目横断的経営安定対策（〇八年度から水田

表2 新たな経営安定対策と直接支払い制度の概要

新たな経営安定対策 (2007年度～)			
対策の名称	対策の性格	対象作物等	政策の対象者
担い手経営所得安定対策 (担い手経営安定新法等) 水田・畑作経営所得安定対策 (07年度は品目横断的経営安定対策) さとうきび経営安定対策	品目横断的 個別対策	水田農業；米・麦・大豆 畑作農業；麦・大豆・てん菜・でんぷん原料ハレイシヨ サトウキビ	認定農業者(原則、都府県4ha以上、北海道10ha以上) 特定農業団体；一定要件を満たす集落営農 08年度から市町村特認により、事実上面積要件なし 上記のほか、収穫1ha以上の個人・4.5ha以上の組織 機械共同利用・作業受託組織(4.5ha以上)の参加者・ 委託者 [07-09年度3年間の特例；生産組合参加者]
でんぷん原料かんしょ経営安定対策	個別対策	でんぷん原料カンショ	上記のほか、収穫0.5ha以上の個人・3.5ha以上の組織 機械共同利用・作業受託組織の参加者・委託者 でんぷん製造時業者との契約栽培者
野菜価格安定基金制度	個別対策	産地強化計画策定産地	計画策定産地の生産者 ただし、産地地域の認定農業者等の割合に応じて、 価格補給の割合が異なる
果樹需給調整・経営安定対策 (果樹農業振興基本方針)	個別対策	果樹産地構造改革計画 策定産地	計画策定産地の生産者
加工原料乳生産者補給金制度	個別対策	加工原料乳	計画生産に参加する生産者
肉用子牛生産者補給金制度	個別対策	肉用牛・繁殖経営	肉用子牛の生産者
肉用牛肥育経営安定対策	個別対策	肉用牛・肥育経営	認定農業者・認定農業者に準ずる者
地域肉豚生産安定基金造成事業	個別対策	養豚経営	認定農業者・認定農業者に準ずる者
農村地域政策			
中山間地域等直接支払制度		急傾斜地等の水田・畑・ 草地等	集落協定策定地域の共同活動および個別農業者
農地・水・環境保全向上対策 地域共同活動支援 先進的営農活動支援		地域共同活動 共同活動取り組み地域内 減農薬・減化学肥料栽培 など	地域活動組織 共同活動取り組み地域内の営農組織、エコファーマー

資料；農林水産省「担い手経営安定新法」関係資料等により作成

・畑作経営所得安定対策」も「直接支払い制度」と位置づけられて開始された。

農産物価格支持政策が消費者負担型であるのに対して、農業所得政策としての直接支払い制度が財政負担型とすれば、日本の各種の経営安定対策は財源を関税等に求めている。輸入価格に関税を上乗せした市場価格を消費者が負担していることを考えれば、各種の経営安定対策は、消費者負担型の農業所得・収入安定対策であり、厳密な意味での直接支払い制度とはいえない。しかし、ここでは、各種の経営安定対策についても、広義の直接支払い制度として、財源等の財政構造について検討しておきたい。

現在の各種経営安定対策と農村地域政策のうちの直接支払い制度について整理したのが、(表2)である。

これらの広義の日本型直接支払い制度について、とくに水田・畑作経営所得安定対策、中山間地域等直接支払制度、農地・水・環境保全向上対策について、財源等の財政構造を検討することがここでの課題である。

水田・畑作経営所得安定対策の〇九年度予算は、実施三年度目で、生産条件不利は正の面積積

い、数量払い交付金、収入変動影響緩和の減収補てん交付金が支出されるため、増額されている。中山間地域等直接支払制度は、二期対策最終の五年度目で、実施地区数などが増える予想から、〇九年度予算が増額された。

農地・水・環境保全向上対策は、実施三年度目であるが、地域共同活動・営農活動とも取り組み面積が当初計画を下まわっているため、〇九年度予算は減額されている(表1)。

(2) 水田・畑作経営所得安定対策

畜産物関係の経営安定対策は、牛肉関税等を原資にして(独)農畜産業振興機構を通じて支払われる。関税等を財源とするという意味で、消費者負担型の制度と言える。

水田・畑作経営所得安定対策のうち、畑作経営所得安定対策の対象であるてん菜とてんぷん原料バレイシは、同じ甘味資源作物であるさとうきび経営安定対策、てんぷん原料カンショ経営安定対策と並んで、砂糖輸入調整金、てんぷん輸入調整金、異性化糖調整金を財源として運営されている。その意味で、これらの経営所得安定対策は、消費者負担型といえる。

麦・大豆と米を対象とする水田・畑作経営所得安定対策は、食料安定供給特別会計の農業経営安定勘定、麦管理勘定、米管理勘定を通じて運営されている。

品目横断的経営安定対策(現・水田・畑作経営所得安

定対策)の始まる前の〇六年度までは、米麦は食糧管理特別会計の下で運営されていた。旧食糧管理特別会計は、内外麦の管理では国内麦管理勘定の差損を輸入食糧管理勘定の差益で埋めるという内外麦コストプール方式をとり、国内米管理勘定の多額の差損は一般会計からの繰り入れで埋めていくという構造にあった。しかし、この内外麦コストプール方式も、国内麦に対する麦作経営安定対策が始まると崩れてしまい、食糧管理特別会計内で措置していた麦作経営安定対策を一般会計に移して対応していた。

また、旧食糧管理制度の下で国内米管理勘定は売買逆ザヤ・コスト逆ザヤという価格関係と全量管理システムの下で多額の差損を生じさせていたが、一九九五年度からの食糧法システムの下で米管理における政府の役割を備蓄と貿易に限定することで、米管理のための財政コストを備蓄米の運営とミニマム・アクセス米の売買・在庫管理の経費に限定していった。

大豆は、大豆経営安定対策として一般会計から措置されていた。

品目横断的経営安定対策の開始にともなう食料安定供給特別会計は、こうした米・麦・大豆の管理経費を国の財政のなかに吸収しなおすすめ組み合わせであった。

水田・畑作経営所得安定対策の〇九年度予算は、米・

表3 品目横断的経営安定対策、水田・
畑作経営所得安定対策の加入状況

単位：経営、ha、%

	2007年度 品目横断	08年度	
		水田・畑作	構成比(%)
経営体数・計	72,431	84,163	100.0%
認定農業者	67,045	78,528	93.3%
集落営農	5,386	5,635	6.7%
米・計	436,869	471,127	100.0%
認定農業者	330,538	359,544	76.3%
集落営農	106,331	111,583	23.7%
麦・計	253,860	254,953	100.0%
認定農業者	187,293	188,308	73.9%
集落営農	66,567	66,645	26.1%
大豆・計	110,073	119,873	100.0%
認定農業者	70,353	77,387	64.6%
集落営農	39,721	42,487	35.4%
加入面積・計	800,802	845,953	100.0%
認定農業者	588,184	625,239	73.9%
集落営農	212,619	220,715	26.1%

資料：農林水産省資料により作成。

麦・大豆とも加入申請面積が増加し（表3）、交付金の交付時期も生産条件不利は正の面積払い、品質・販売量に応じた数量払い、減収補てんの交付金という順序で数量払い、減収補てん交付金は翌年度の交付になることから、増額措置がとられている（表1）。

(3) 中山間地域等直接支払制度

中山間地域等直接支払い交付金は、都道府県ごとに国と都道府県が基金を造成し、基金から支払われる手法がとられている。都道府県による基金造成のための財源

は、国から目的を特定した特別地方交付金によって手当てされており、都道府県の財政負担は実質的にない。

中山間地域等直接支払制度の一期対策（二〇〇〇～四年度）、二期対策（〇五～〇九年度）とも、直接支払い交付金の支払い対象は当初予定より少なかったため、基金の残高に国・都道府県が積み増していく手法がとられた。そのため、一期対策では国の所要経費が減額されていくかたちになった。しかし、二期対策では、要件が厳しくなり、支払い対象面積も減ったことから、基金造成に必要な予算も減額され、支払い面積の増加分に対して年々国からの予算を増額していくという手法がとられている（表1、表4）。

(4) 農地・水・環境保全向上対策

〇七年度から開始された農地・水・環境保全向上対策は、農道や水路等の計画的な点検・簡易な補修等をおこなう地域共同活動支援交付金、共同活動実施地域内における相当程度まとまった減農薬・減化学肥料栽培などに對する営農活動支援交付金からなっている。

この農地・水・環境保全向上対策の両交付金の交付は、〈協議会〉方式によっている。農地・水・環境保全向上対策協議会は、都道府県もしくは地域ブロックのレベルに設置されており、交付金交付の所要額の二分の一は国費から支出され、四分の一は都道府県、残り四分の一

表4 中山間地域等直接支払制度の実施状況（2000～2008年度）

		2000年度	04年度	05年度	06年度	07年度	08年度 (見込み)
実施市町村数	全 国	1,687	1,484	1,041	1,040	1,038	1,031
	北海道	71	106	97	97	97	97
	都府県	1,616	1,378	944	943	941	934
協定締結数	全 国	26,119	33,969	27,869	28,515	28,708	28,759
	北海道	428	645	409	407	407	407
	都府県	25,691	33,324	27,460	28,108	28,301	28,352
うち集落協定	全 国	25,621	33,331	27,435	28,073	28,253	28,301
	北海道	428	645	408	406	406	406
	都府県	25,193	32,686	27,027	27,667	27,847	27,895
協定参加者数 人 (集落協定)	全 国	488,793	660,025	609,303	634,525	640,624	-
	北海道	13,254	20,777	21,127	20,977	20,998	-
	都府県	475,539	639,248	588,176	613,548	619,626	-
協定締結面積 ha	全 国	541,026	665,093	653,723	662,772	664,540	664,418
	北海道	287,458	327,653	324,562	323,818	323,040	322,173
	都府県	253,567	337,440	329,161	338,954	341,499	342,245
交付金額 百万円	全 国	41,937	54,905	50,246	51,347	51,698	-
	北海道	5,603	7,971	8,035	8,017	8,004	-
	都府県	36,335	46,935	42,210	43,330	43,694	-

資料：農林水産省「中山間地域等直接支払制度の実施状況」各年度版により作成

注1）2008年度は、2009年1月末現在の見込み（概数値）。

は市町村が拠出する仕組みになっている。

都道府県・市町村による財政負担を軽減するために、対策の発足当初から地方財政措置がとられた。都道府県の拠出必要額の二分の一は特別地方交付金として、その残りの三分の一は一般地方交付金として手当てされている。市町村の拠出必要額も、二分の一は特別地方交付金、さらに残りの二分の一は一般地方交付金として手当てされる。だが、いずれにしろ、都道府県、市町村の財政負担が残る。そのため、岩手県と山形県は、共同活動支援交付金、営農活動支援交付金とも国が示した基準単価の半額にして対応し、支援対象面積を増やしている。

国費の支出、都道府県および市町村の拠出は、都道府県や地域ブロックのレベルに設置されている農地・水・環境保全向上対策協議会にプールされ、地域活動組織などに実施面積に応じて交付されている。

対策二年度目の〇八年度、共同活動支援と営農活動支援の取り組み面積は増え（表5）、三年度目の〇九年度もさらに取り組み面積が増えたと予想される。とくに営農活動支援は、米生産調整対策のなかで有機無農薬栽培・減農薬減化学肥料栽培が減収カウントとして実績に算入されることから、営農活動支援交付金の交付対象の八割以上も占めている。取り組み面積が増えるほど、都道府県・市町村の財政負担額も増える構造になっている。

表5 (1) 共同活動支援の実施状況

	2007年度		08年度
	実数	構成比	実数
取り組み市町村数	1,252		-
地域活動組織数	17,122		18,978
取り組み面積・計	1,163	100.0%	1,362
田	905	77.8%	-
畑	223	19.2%	-
草地	35	3.0%	-

(2) 営農活動支援の取り組み状況

	2007年度		08年度
	実数	構成比	実数
取り組み市町村数	348	27.8%	-
地域活動組織数	2,042	11.9%	2,577
営農活動区域数	2,301	-	-
取り組み実施面積・計	46,199	100.0%	65,529
水稻	38,742	83.9%	-
麦・豆類	4,509	9.8%	-
いも・根菜・野菜類	1,506	3.3%	-
果樹・茶	753	1.6%	-
花き・その他	609	1.3%	-

資料：農林水産省「農地・水・環境保全向上対策」各年版により作成

注 1) 2008年度は、2001年現在の見込み（概数値）。

3、まとめ

日本型直接支払いは、農林水産予算の縮減・合理化が
つづくなかで、財源問題をつねにかかえてきた。

広義の直接支払いである作目別の経営安定対策では、
畜産物は牛肉関税などを財源とし、甘味資源作物は砂糖
・でんぷんの輸入調整金と異性化糖調整金を財源として

いる。麦作は、旧麦作経営安定対策は輸入差益を財源と
していたが、それが破綻した後は、米や大豆と並んで一
般会計から特別会計への繰り入れを財源としている。

中山間地域等直接支払制度も、二期対策からは財源の
問題から構造政策重視の性格を強めるかたちで、対策の
見直しがおこなわれた。農地・水・環境保全向上対策
は、国費支出を半額にして、地方自治体に財政負担を求
める仕組みになっている。

世界貿易機関（WTO）農業交渉では、農産物関税の
大幅削減（平均五四％）、米や乳製品など高関税品目の重
要品目としての取り扱い、その関税削減幅を圧縮する代
わりに米のミニマム・アクセス枠など低関税輸入枠を拡
大する代償措置、低関税輸入枠をもっていない砂糖・で
んぷんの重要品目としての取り扱いが可能か、などが焦
点となっている。また、一方で、関税撤廃を原則とする
自由貿易協定（FTA）・経済連携協定（EPA）の締
結や交渉が各国・各地域との間で進んでいる。

関税等を財源とする畜産物や甘味資源作物の経営安定
対策は、財政問題から見直しをせまられる。それ以上に、
米問題をはじめとして日本農業の経営安定対策など農業
政策全体が、財政問題のなかで見直し・検討をせまられ
ているといえる。

米政策関連予算

政府丸がかえ体質の強化

日本農業研究所客員研究員 佐伯 尚美

1、予算分析に欠けているもの

本誌では毎年の農林予算の紹介・分析を行うのを恒例としているが、それが最近では次第に困難になってきている。予算分析のねらいは予算という経費面を通じて特定の政策の変化・意義・限界などを確定・評価することにあるが、その肝心の予算計数が体系的・継続的な形で公表されていないのである。

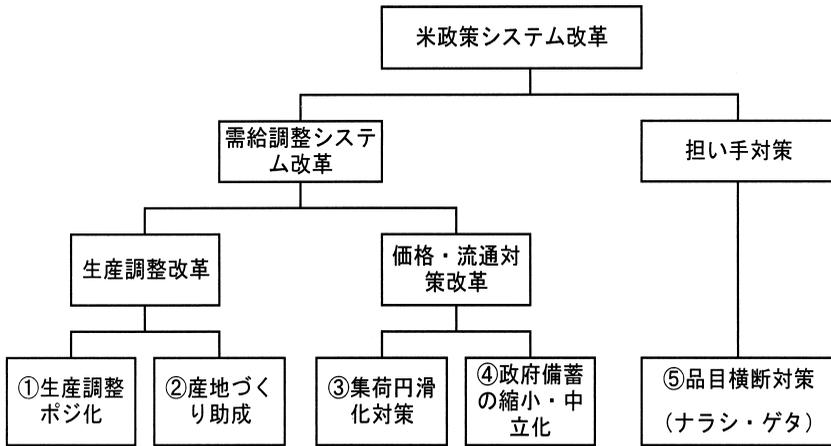
予算分析の基礎資料となるのは毎年予算決定直後に公表される「農林予算の概要」(以下、概要)であるが、ここでは原則として制度変更があったものだけを取上げることとなっており、制度変更のないものはしばしば省かれている。米政策関連予算にとってとくに問題なのは食料安定供給特別会計(旧食糧管理特別会計)による政府米(国産米と輸入米)の経費がまったく表示されていない点である。およそ政府米の赤字を抜きにして米政策関

連予算を語ることは不可能である。

また予算分析にはある程度長期的な流れのなかで特定の政策的経費の量的・質的变化をみるのが不可欠であるが、「概要」ではそうした形での計数整理はなされていない。この点は最近の米政策のように抜本的な制度変更が行われているものにとっては致命的である。例えば一九年度以降本格的担い手政策の発足にともない米政策費のなかで品目横断対策費が大きくふくれ上がっているが、その大部分は従来の畑作関連価格政策を直接支払いに転換したみかけ上のものであり、固有の米政策費ではない。それは従来の畑作価格政策費とあわせて検討しなければならぬものであるが、「概要」ではそうした計数整理はなされていないのである。

そこで、以下では米政策関連予算の時系列的分析は断念し、近年における米政策改革全体の流れとの関連で二一年度米政策関係費の特徴を検討してみることにしよう。

図1 米政策改革の全体図



2、米政策改革の論理と見直しによるその逆転

最初に近年における米政策改革の流れとその挫折を概観しておこう。米政策改革は平成一六年四月の改正食糧法施行とともにスタートした。改革の内容は米政策システム全般にわたるきわめて膨大・複雑なものであるが、**図1**はこれを簡略化して示している。改革の柱は大きくいって次の三つである。

第一は生産調整システムの改革であり、生産調整の目標設定をネガ（転作面積基準）からポジ（販売数量基準）にきりかえることによって、これまでの「政府主役」の生産調整から「生産者団体主役」の生産調整に転換することであり、それに応じて、産地づくり助成（生産調整）も大幅に弾力化され、使途・単価などは地方で自由に決められるようになった。

第二は流通過剰対策の改革であり、これには集荷円滑化対策の導入と政府備蓄米の機能縮小という二つの制度的措置が含まれる。前者によって作況超過米の生産者責任制を明確にするとともに、後者については在庫量一〇〇万トンを基準とする回転備蓄・純粋備蓄への転換が図られたのである。

第三は品目横断対策という名の本格的な担い手対策の導入であり、その内部は生産性格差是正対策（ゲタ）と

表1 米政策改革の進行状況

		食糧法	改正食糧法		
			第1ステージ	第2ステージ	
			1996～2003年度	2004～06年度	2007～09年度
需給調整システム	生産調整	対象・実施システム	ネガ方式（減反面積） 生産調整実績基準 行政による割当	ポジ方式（生産数量） 生産面積から販売実績へ 行政による割当	ポジ方式（生産数量） 販売実績基準 生産者団体主役
		助成体系	減反面積助成	産地づくり対策	産地づくり対策
	流通過剰米対策	全農調整保管 （政府備蓄上限150万ト）	集荷円滑化対策 （政府備蓄上限100万ト）	集荷円滑化対策 （政府備蓄上限100万ト）	
価格変動対策 （担い手対策）		稲作経営安定対策 （担い手コース2000年度）	稲作所得基盤確保対策 担い手経営安定対策	稲作構造改革促進交付金 品目横断的経営安定対策	

変動緩和対策（ナラシ）という性格の異なる二つの施策に分かれる。ただしこの政策は米政策改革とはいえないものの実態としては畑作四品目（麦・大豆・てんさい・でん粉用ばれいしよ）対象であり、ゲタには米は含まれていない。農政当局は担い手対策として畑作四品目を先行させ、いづれは米もそれに統

合することを予定していたのである。

以上のうち第一の柱と第二の柱は既存の米政策システムの抜本的再編成であり、両者をあわせると「生産者団体主役」の需給調整システムが完成することとなる。これに対して第三の柱である品目横断対策はまったくの新しい施策の創設であり、発足当初農政当局が農政史上画期的な政策と自画自賛していたものである。

次に改革の期間は一六〇二一年度の六年間、それが前期三年間（一六〇一八年度）の第一ステージと後期三年間（一九〇二一年度）の第二ステージに分かれる。その進行状況は表1のとおりである。

第一ステージの主たる課題は生産調整の目標設定を過去の生産調整実績基準から市場での販売数量基準に切替えることであり、これは前期三年間で達成し、一九九年度には「生産者団体主役」の生産調整が確立する。他方、第二ステージの主たる課題は独自の担い手対策の創設であり、これは一六〇一八年度の稲作所得基盤確保対策と担い手経営安定対策の二階建て構造という変則的・過渡的形態を経て一九九年度から品目横断対策が本格的にスタートする。そしてこの胸つき八丁ともいうべき決定的な時点に、これまでの改革実績とのつきあわせがまったくなされないまま突如として同年一二月に米政策改革見直しが始まったのである。その直接のきっかけは同年七月

表2 米政策関連予算の推移(平成19~21年度)

19年度		20		21
当初	追加・補正	当初	補正	当初
産地づくり対策 1,477 産地づくり助成 1,327 新需給システム 定着交付金 150	生産調整関連 727 地域水田農業活 性化促進 500 担い手経営革新 推進 52 生産条件不利是正 175	産地づくり対策 1,477 産地づくり助成 1,327 新需給システム 定着 150	水田フル活用推進 381	産地確立政策 1,870 水田確立助成 1,466 水田有効活用助成 404
品目横断的経営安 定対策 1,700 変動緩和対策 (ナラシ) 305 格差是正対策 (ゲタ) 1,395 稲作構造改善促進 290	変動緩和対策 111 稲作構造改善推進 54 先進的小麦等支援 167	品目横断対策 2,087 変動緩和対策 555 格差是正対策 1,531 稲作構造改善促進 324		品目横断対策 2,307 変動緩和対策 758 格差是正対策 1,549 稲作構造改善促進 218
集荷円滑化対策 26 集荷助成 13 金倉助成 13	緊急価格支持 (全農えさ化) 50			
合計 3,493	1,111	3,888	381	4,395

資料：農水省「農林水産予算の概要」各年。

の参議院選挙における自民党の惨敗、民主党の地滑りの大勝利であり、これに危機感を強めた自民党が次期衆議院選挙対策として米政策見直しに乗り出してきたのである。これにより既定の改革路線はほとんど全面的に否定され、米政策改革はとどまらず後退を続けている。私はこれを旧食管システムへの回帰と呼んでいるが、くわしくは近刊予定の拙著『米政策の終焉』(農林統計出版)を参照されたい。

およそ以上のような改革の流れをふまえたうえで、以下では一九年度以降における米政策関連予算の特徴をみていくことにしよう。

3、「政府主役」への回帰と助成体系の混乱

一九年一二月、米政策改革の見直し決定と同時に、表2のように追加・補正あわせて総額一、一一一億円におよぶ米政策関連予算の増額が決定・実施された。これは金額として異例であるだけでなく、質的にみて従来の改革路線を否定するような内容のものが数多くふくまれている点で注目に価する。

まず生産調整についてみれば、改革第一ステージにおける「生産者主役」の生産調整の下では産地づくり助成の三年間定額固定制と助成の地方分権化が打ち出された。前者によって生産調整の拡大は助成単価切下げで対

応することが期待されるとともに、後者によって助成の使途・単価を「自由化」し個性的な地域農業づくりを進めようとしたのであり、その点では「生産者団体主役」にふさわしいシステムであった。だが改革見直しによってこうした改革の流れは一変する。生産調整への政府の介入が再び強まり、いわばムチとアメの政策が展開されるのである。この場合ムチとは生産調整目標達成合意書の締結をはじめとする各種の行政指導の異常な強化であり、アメというのは実質的な助成拡大である。産地づくり助成の三年定額固定制を形式的には維持したままそれとは別枠で新しい助成を次々につけ加えていったのである。それが一九年度補正予算における地域水田農業活性化促進（五〇〇億円）であり、二〇年度補正における水田フル活用推進助成（三八一億円）であり、さらには二一年度予算における水田有効活用助成（四〇四億円）である。

それぞれの制度的仕組みをここでくわしく紹介している余裕はないが、ごく大まかにいって地域水田農業活性化促進は二〇年産生産調整拡大部分に対する助成五年分の一括前払い、水田フル活用推進は過去の生産調整への協力に対する水田耕作面積一〇アール当たり一律三千円の報償金、水田有効活用助成は二一年産生産調整拡大部分を他を対象とする作目をしぼった重点助成である。

以上のように本体の産地づくり助成（産地確立交付金）の外側に、思想・単価の異なる助成がつけ加わることによって助成システム全体が複雑化しその目的が曖昧化したばかりでなく、生産現場では混乱が深まっている。例えば地域水田農業活性化助成の場合平均一〇アール当たり一万円で五年間土地利用をしばらくされることになるが、次年度の水田有効活用助成では麦・大豆への転作では一〇アール当たり三・五万円が三年間約束されているし、さらに本体分の単価もこれとは異なる。これでは混乱するという方が無理である。要するに、次期選挙目当てに場あたりの助成が次々に積み重ねられることで助成全体が思想なき助成、目的不明な助成に陥ってしまったのである。その頂点に立つのが二〇年度二次補正予算で措置された水田フル活用助成であり、これは選挙対策としてのバラマキ以外の何物でもない。

4、過剰流通米対策の「生産者責任」から

「政府責任」への転化

過剰流通米対策については、改革見直しによる変化はさらにドラスタックである。ただしそれは予算面にはほとんど反映されていない。

まず一九年一二月の改革見直し決定と同時に一九年産について政府米三四万トンの緊急買入れ・古米販売の一

時停止と全農保有の過剰米一〇万トンのえさ化という二つを柱とする市場介入策が実施された。これはこれまでの改革路線からみると文字どおり一八〇度の政策転換である。米政策改革では集荷円滑化対策以外に市場対策はまったく措置されていなかったからである。

しかもこの両者は同じく市場対策でありながら対照的な結末となった。政府備蓄米三四万トンの緊急買入れは年末に集中的に実施され、市場米価引上げには大きな効果をもったのに対して、他方全農過剰米のえさ化は一〇万トンの計画に対して僅か一・五万トンの実績にとどまった。補正予算で措置された緊急価格支持五〇億円のうち四三億円が未使用となったのである。これは補正予算としてはきわめて異例である。なぜそうなったかについてはさまざまな経緯があるが、ここでは省略する。なお「概要」は以上による政府経費として「概ね一二〇億が見込まれる」と注記しているが、おそらくこれは買入費、保管料、古米販売停止による損失などの直接的経費だけなのであろう。買入れた三四万トンを今後どのように回転させていくかは現在のところ未定であり、そのいかんによって政府赤字はざっとふくれ上がるであろう。

次に二〇年産になると状況は再転する。二〇年産は作況一〇二の豊作であり、作況超過米約一〇万トンの集荷が事実となったが、政府はこれを全量主食用価格で政府

備蓄として買入れることを決定したのである。以上の入札は去る二月六日実施され、その全銘柄加重平均価格は六〇キロあたり一四、二六八円となった。これは作況超過米の集荷価格六〇キロ当たり七千円のほぼ二倍の高値である。

以上は過剰流通対策の劇的な変化を意味する。作況超過米がこれまでの生産者へのペナルティからメリットに逆転したのである。それだけではない。流通過剰米の全量政府買入れというかつての食管システムと同じ形が再現したのである。さらにそれに加えて問題なのは二度にわたる政府買入れによって、政府によるルールなき市場介入が定着したことである。こうした軌道がいったんでき上がってしまった以上、来年度以降集荷円滑化対策をそのままの形で維持することは不可能であろう。とするならば、今後これをどうするのか。

なお以上により政府米の赤字が大幅に増大することは確実であるが、この点は先にみた米政策関連予算にはまったくあらわれてこない。従来の備蓄運用ルールが事実上破棄されたにもかかわらず、それに代わる新たな運用ルールが定まっていらないからである。選挙対策としての改革見直しにより米政策全体としてのシステムの整合性が完全に失われてしまったのである。

5、変化の少なかった品目横断対策

最後に担い手対策についても一瞥しておこう。米政策改革見直しによって生じた品目横断対策の変更としては①担い手要件の緩和、②変動緩和対策の補てん範囲の拡大、③格差是正対策への追加助成の三点をあげることができる。前二者に比べて変更は全体としては小幅であり、いわば制度の部分的修正にとどまる。以上は見直しの焦点がここにはなかったことを示している。これらのうち予算に直接に関連するのは②と③である。

まず変動緩和対策（ナラシ）についていえば、これまでの一〇％補てんコース以外に二〇％補てんコースが設けられ、複線型となった。その経緯はほぼ次のとおりである。一九九九年産の変動補てんの実施にさいして一〇％以上の価格低落を記録した銘柄についての処遇が問題となった。これはこの制度のかかえる基本的矛盾である。制度が一〇％の価格低落を基準に設計されているため、一〇％を超える部分は自動的に対象外となり、小幅な低落には対応できても、大幅な低落には対応できない結果となったのである。これに対処するためとりあえず一九九九年産については一〇％を超える部分は全額国費で負担することとしたのである。一九九九年補正予算で計上されている一一億円がそれである。そのうえで二〇年産以降につ

いてはシステムはこれまでと同様の二〇％補てんコースを設け、両者の選択制とした。二〇年産以降変動緩和対策費が大幅に増加しているのは以上による。

以上についてはさまざまな問題があるが、とりあえずここではこうした政府・生産者共同抛出型の価格補てん政策は担い手対策としては必ずしも適切でないことだけを指摘するにとどめる。

次に格差是正対策（ゲタ）についていえば、これは従来の畑作価格政策を原則的に廃止し、担い手対象の直接支払いに切り換えたものであり、その点では本格的担い手対策といっている。ただし実態に即していえば、それは従来政府価格として一括交付されていたものを市場価格分と直接支払とに分けただけであり、財政負担がとくに増額されたわけではない。担い手農家のメリットがないという不満も基本的にはこれに由来する。

これに対して一九九九年補正予算では先進的小麦等支援対策一六七億円が措置され、ようやく担い手へのメリットがつけられるようになった。これは北海道および北九州三県（福岡、佐賀、熊本）を対象とする地域限定の助成であり、一九九九年産の実績ではその九割以上の北海道の小麦、てんさいが占めており、事実上の北海道畑作対策である。

6、まとめ—米政策はどう変わったか—

以上みてきたところを次にごく大まかに要約してみよう。

1 一九〇二年度の米政策関連予算は本予算・補正予算あわせて四千億強円でほぼ横ばいを続けているが、その約三分の一に当たる格差是正対策費は従来の畑作価格政策関連費が制度改革によりずれ込んだものであり、固有の米政策経費ではない。

2 「概要」の米政策関連費には肝心の政府米経費が含まれていない。これは一つには予算作成の技術上の理由によるものであるが、同時にいま一つには政府米の赤字は数年後でなければ確定しないという実際上の理由にもよる。だが改革見直し以降、こうした政府の隠れた赤字が大幅に増大していることは確実であり、その総額は輸入米を含めるとおそらく一千億円を超えるであろう。このように財政面からみても、改革見直しによって政府丸がかえり體質は強まっているのである。

3 生産調整助成は見直し以降、量的に増大しているだけではなく、質的に多元化・多様化している。本体である産地確立助成の外側に各種の新しい助成措置が次々につけ加わることによって、助成全体としての整合性が失われてしまったのである。

4 もっとも混乱がいちじるしいのが過剰流通対策であり、一九年産の政府米の緊急買入と全農過剰米のえさ化の二本建から、二〇年産の作況超過米の政府による全量買入れへと方向が完全に逆転している。流通過剰米に対して政府と系統農協がどのように責任分担を行うのかという点についての交通整理がなされないまま、運用が右往左往しているのである。以上は政府の市場介入がルーIALIZEDされていないことの論理的帰結でもある。

5 担い手対策についていえば、担い手資格が傾向的に緩和されていることに加えて、品目横断対策のなかに変動緩和対策と格差是正対策という異質の施策が並存し、政策当局が二兎を追う姿勢にあることがその性格をいちじるしく曖昧にしている。私見をいえば格差是正対策こそ担い手対策の本命であり、変動緩和対策は政府の価格政策のあり方が定まれば消え去るものではないかと思いがこれについての説明は省略する。

6 最大の問題は改革見直しにより米政策システムが全体としてかつての食糧制度下の政府丸がかえり方式に接近することで、その将来展望がまったく見えなくなってしまうことである。米政策改革見直しが次期選挙対策という超近視眼的視点から処理されたことのツケはきわめて深刻であるといわねばならない。

農の本当の価値

土日農家、275研究所長 菱川 貞義

1、いちばん楽でしんどい米づくり

ぼくは大都会の広告会社で働いている普通の会社員である。しかし、休みの日には一・六反の田んぼで米づくりをやっている。田んぼは、昨年一〇月にラムサール条約に登録された西の湖（琵琶湖の内湖でヨシ原の原風景がひろがっている）の湖岸に面していて、水も満足にもならず、また、水持ちもわるく、田んぼの形もいびつで、これまでの価値観ではまったく非効率なほ場だ。

どんなふうにお米をつくらっているかというと、農薬や肥料を一切使わず、なるべく機械にも頼らず、太陽と土の力を信じて、鎌と鍬を手足の一部にして、自分の体を田んぼの中に置き、稲と語り合いながら育てている。春になると、田んぼの中に苗床をつくり、昨年収穫した種籾を蒔く。冬草が枯れ、梅雨の季節を待って、十分に成長した苗を苗床からはずし、一本一本、鎌で地面を割り、

手で植えていく。条間四〇cm、株間二五cm、一反で約一万本を植える勘定になる。それから出穂するまでの二ヶ月間は、ただひたすらに田んぼを這い回り、ヒエなどが稲より高く成長しないように鎌で草を刈る作業がずっと続く。収穫も実が完熟するまで待ち、秋も深まる一〇月末から一月にかけて行なっている。稲刈りも鎌で手刈りして、はさがけに天日干しをする。二週間から一ヶ月ほどしてよく稲が乾燥したところに脱穀となる。ちなみに、足踏み脱穀機の、ギョコ、ギョコ、という音が懐かしく聞こえるのはなぜなのだろうか。子どもに聞いたことがあるわけでもないのに。そして冬のあいだは、小麦を蒔き、脱穀したあとの稲ワラをふり、鍬で田んぼや畔を整える。

どの作業も永遠に続くと思われるぐらいに手間のかかる農作業であるが、不思議と苦にはならない。こんな田んぼをはじめて三年が経つが、いやになるところか、楽



しいとさえ感じる。実際、農作業があまりない冬には、「はやく種蒔きがしたい」と思っている自分がそこにいる。

ほとんど自然にまかせて育ったお米を炊いてみると、そのエネルギーには驚かされる。ひと粒ひと粒の存在感がものすごく、味わいもとてもなく深い。敵しい自然を生き抜いてきたいのちを感じるのだ。稲を育てているあいだだけでなく、除草剤も種子消毒もしたことがないが、病気とは無縁で、とても元気なので虫に食べられることもない。しかし田んぼには生きものがいっぱいいて、カエル、ヘビ、クモ、ミミズ、ネズミ、カモ、などなど。そして、田んぼの中でタヌキにも何度か出会ったこともある。

田んぼを含めた自然が相手なので、自分の都合を聞いてもらうわけにもいかず、そのため余計なことを考えなくともすむところが、またなんとも心地いい。たいていの作業は一時間もしているといつのまにか無心になれる。気づいたときにはすでに日が沈んで辺りが暗くなっていることもしばしばだ。

2、環境問題は田んぼに行き着く

決してはじめから農家をやってみようと思っていたのではない。生まれてからずっと農業とは無縁の生活を送っていたのだが、しかし振り返れば、現在、農家の真似

事をやっているのは必然の結果ともいえる。

約二〇年前、これからの時代は環境だな、と思って社内に地球環境プロジェクトチームを立ちあげ、とりわけ環境コミュニケーションを研究しながら実践を積みはじめた。そして二〇〇一年より、多様な環境問題において市民活動を支援することを目的とした、コミュニケーションの社会実験を行なった。これは、「びわこ市民研究所」というウェブサイトを中心とした情報環境による支援活動で、いわば社会関係資本を高めながら相互扶助やNPO活動を活発化していこう、というもので、社会実験としては十分な成果を挙げることができた。

この活動を通して、エネルギー、水質保全、森林保全、農業、環境教育、環境技術、コミュニティビジネスなど、さまざまなテーマの環境活動にかかわったが、どの問題も行き着くところが同じような感じがしてならなくなり、それを探求しているうちに、問題の根っこのひとつに食や農があると確信するようになった。そして、食と農にかんする環境問題について突っ込めば突っ込むほど問題が複雑化し、いったい何が問題なのかさえわからなくなってしまう。人口の問題なのか、エネルギーの問題なのか、生産者の問題なのか、消費者の問題なのか、制度の問題なのか、国どうしの問題なのか、いや、もっと別の問題なのか。当事者の農家の意見も千差万別でど

の意見も一見正しそうに聞こえた。唯一わかったことは、ほとんどの農家は表の意見と裏の意見を明確に所持していることだった。それは、正論だけでは生きていけない環境に置かれている厳しい農家の立場を物語っていた。農家がかかえる問題はまるで環境問題のつぼで、また、農という社会機能が不当な扱いを受けているのは明らかだった。が、それが一概に農家が被害者であることを示すものでもなかった。たくさん事実には出会ったが、しかし、それでもさっぱり真実に近づきことができなかった。これは自分で米づくりをやってみるか方法がないな」と思うようになったのだ。

3、無理をしないで持続可能な農業

それからは、滋賀や京都のいろんな生産現場に通い、米や野菜づくりを学んだり手伝う日々がはじまった。さまざまな農法との出会いから「これだ」と思ったのが自然農だ。そして、自然農にかんする著書も多々もともと自然に近い自然農を実践する専業農家、川口由一さんが主宰する、三重県の赤目自然農塾に二〇〇六年に入塾した。そして塾生として実習しながら、今まで稲作経験のない者が無謀にも同じ年から西の湖で一反の田んぼをはじめることになったのだ。

川口さんが実践する自然農の基本的な特長は、①耕さ



ない ②農薬、肥料をやらない ③草、虫を敵としない
 そして、「何も持ち出さない、持ち込まない」ということ。これらは近代農法（既存経済）の価値観である二つの呪縛、「効率」、「収量」から解き放たれば、必然に辿り着くという。この言葉を耳にしたとき、まさにここに環境問題の根本を解決するヒントがある、と直感した。つまり、国内の農業において、効率や収量を考えなくても幸せに生きていける社会システムが構築できれば、持続可能な農に携わる人々がたくさん創出されていくのではないかと。

4、日本の農家の仕事

今、環境問題におけるもっとも重要な課題は、農に対する社会観のスイッチではないかと思う。農家が社会に貢献していることは食糧を供給しているだけではない。言い換えれば、農家の仕事はお米や野菜をつくることだけではない。このところを農家自身も含め、住民、企業、学校、行政、自治体など地域全体で共有すれば、食用（カロリーベース）としての「米」ビジネスだけではなく、「農」の価値を広く多面的にとらえたビジネスが見えてくると思う。

田んぼに居るとたくさんの方が集まってくる。しかも若者が多い。集まってくる人の動機はさまざままで田んぼの多彩な魅力に気づかせてくれる。観光、癒し、治療、社交場、スポーツジム、コンサート会場、植物園、美術館、学校、研修施設、ワークショップ、などなど。しかも、どれをとってもその価値は低くない。共通しているのは、すべては自然資本がもたらしているものであり、田んぼの中でリアルに起こっていることである。当然、魅力にアクセスできる人は限られてくる。極めてローカルに閉じた話なのだ。

いっぽう、グローバル市場での米ビジネスだけを追いかけると、農業の大規模集約化、効率化、企業化の戦略

が待ち受けているが、一時は良く見えたとしても、日本の農業にとってはどうにもしんどい未来しか見えてこない。とくに国内の自然資本に大きく影響を受ける農業にとっては、グローバルスタンダードはどこにも存在しない。農家は「効率」という恐怖にさらされ続け、田んぼの環境や景観など気にする余裕はなくなってしまう。

5、農家が花形職業になる日

日本はいくらがんばっても、「効率」では世界とは闘えない。日本国土の特質上、効率的にやろうとすると、グローバル市場では圧倒的に不利であることは明白だ。一時的な利益に走るのではなく、真剣に日本農業が持続的に生き残れるローカルな市場戦略を構築する必要がある。それでもかたくなに「効率」に固執して、土から離れるなど技術で解決するにしても、圧倒的に不利な状況を覆そうとするとビジネス上のリスクが大きくなる。またそのために技術革新を無理に急ぐと安全上のリスクも高くなってしまう。そしてますます自然資本が守られることはない。

加速し続ける農村の過疎化、爆発的に拡大する耕作放棄地を見るだけで、田んぼは絶対絶命の危機にあるが、逆に田んぼを再生に向かわせる絶好のチャンスでもある。なぜなら、雑誌やテレビで「農」をテーマに特集を

組むことが増えてきており、若者にとって農業が静かなブームとして定着してきていること。さらに今やほとんどの日本人が、「農が営まれている田んぼの風景を大切にしていかなければならない」ことで潜在的にはすでに合意しているといつてよい。あとは社会の多様な構成員がそれぞれの役割の中で、田んぼを守るための行動をとればいいだけなのだ。

この残された課題を解決するためには、心で合意している人と人をうまくつなげていくことが求められてくる。以前の日本のすぐれた特長である、人と人のつながりの力（社会関係資本）を高めることで、農村を再生するための行動は自然に現れてくることだろう。

編集後記

「三段ロケットで景気を支えます」とは、麻生総理が発した予算編成に対する国民むけメッセージ。だが、〇八年度二次にわたる補正予算と二一年度予算を合わせ、総額七五兆円の景気対策予算が、雇用や暮らし、子育てや老後の不安解消につながるのかは全く霧の中。そういう不安もあってか、早くも新年度予算の追加補正が狙上のぼっており、その出所が財界と云われている。

その話は後ほどにして、予算編成では多くの問題も指摘されている。昨年議論になった道路財源の一般財源化問題は、これまで地方に配っていた交付金を新たな交付金に変えて一兆円に増額したが、うち六〇〇億円を社会保障費に投入しただけで、残りの九四〇〇億円は公共事業枠の中におかれ、大半は従来通り道路整備に使われるらしい。また、基礎年金の国庫負担引き上げ財源は、当座財投会計から一般会計への繰り入れ、いわゆる「埋蔵金」をあてるが、その後の財源問題は残したまま。

今ひとつの問題は、雇用保険の国庫負担の縮減が行われたこと。危機的な雇用状況を受け雇用保険の適用拡大・受給の拡大が予想されるもとので、なぜ保険料の引き下げなのかがわからない。これも財界の要請だったのかは

不明だが、麻生総理は財界代表に保険料引き下げ分をせめて賃上げに回すよう要請したものの、けんもほろろだったらしい。

「多様な働き方の時代」と耳障りの良い言葉の裏で、企業にとって「多様な働き方」が出来る労働市場を作って低賃金を強い、不況風が吹けば「派遣切り」、「雇止め」で使い捨てる。

さすがこうした姿勢に労働組合やマスコミも「内部留保で雇用維持を」と迫るが、「内部留保は設備や不動産、在庫などに形を変えている」と、どこ吹く風。その上、「自動車業界などではかつての高成長時代も八割は臨時工だった。当時の非正規は農村からの出稼ぎで、帰るところを持っていた」と、わからない屁理屈も並べたてる。その弾力・吸収源となった農業・農村に多大な犠牲を強い、崩壊の憂き目にさらしておいてよく言えたものと思ふ。

こうして今春闘最大山場も、ベアはおろか定昇さえかなわぬ賃下げ模様で終わろうとしている。雇用に係る企業自らの責任を放棄し、「雇用対策を最優先せよ」と声高に政府の財政出動を求める手は財界の常套手段だが、こうした身勝手を許さない労働組合の踏ん張りも是非期待したい。

(太田)