



「イベント参加」関東・東京農政 井上 英司
(全農林写真コンクール応募作品から)

目 次

特集 2010年度予算

- 2010年度予算の成立経緯と特徴点……………加瀬 和俊 (4)
- 財政に翻弄される農業の公共事業……………石原 健二 (13)
- 平成22年度予算における戸別所得補償と水田利活用
事業 —制度の検討・意義・今後の課題— ……服部 信司 (24)
- 22年度農林予算への疑問……………梶井 功 (36)
- 予算面からみた戸別所得補償
モデル対策の性格をめぐって……………谷口 信和 (43)
- 農林漁業の6次産業化と
2010年度農林水産予算……………神山 安雄 (55)

シリーズ “どこへ行く 日本の食と農⑰”

- 牛乳消費の減少と躍進する成分調整牛乳……………清水池 義治 (62)

- [時評] 戸別所得補償制度の行方……………(H2)(2)

☆表紙写真 麦転作団地の風景 編集部
「農村と都市をむすぶ」2010年4月号(第60巻4号)通巻701

戸別所得補償制度の行方



四月から始まる民主党政権の「戸別所得補償制度モデル対策」は、一年早めた前倒し策であり、来年の本格実施のためのモデル事業の位置付けになっている。昨年一〇

月公表の「平成二二年度概算要求」では、「平成二三年度から導入する戸別所得補償制度の円滑な実施に向けて」
 ・全国規模で実証を行うモデル対策として、水田作に着眼した①米戸別所得補償モデル事業、②水田利活用自給力向上事業を実施する。」となっている。

だが日本の水田のすべてを対象とする事業であるため、単なる典型的なモデルに収まらない。予算案やその後の説明では、多くの付加や「考え方」が発表されている。例えば激変緩和措置の導入や交付金対象作物の増加、幅広の交付単価の考え方の導入であり、複雑になってきているのは否めない。各地域の主体性を尊重せざるを得なくなっているのであり、従来の自民党政権下で実施され今も続いている政策との継続性にも配慮をせねばならないからである。

そして本来の政策目的からのずれも心配される。予算案の戸別所得補償モデル対策では、自給力向上事業が先に来て米戸別所得補償モデル事業があとに来る構成になっているが、本来の農業者戸別所得補償、それも生産数

量目標に従い実施すれば所得補償を受け取り、その結果、自給率も向上するとの基本的考えと今回のそれとは整合するか、問われるところである。

変動部分を含む所得補償は価格下落を想定？

自民党時代の生産調整政策が過剰な水田の転作を補助金付きで推進することであったのに対して、民主党のシンプルな政策は、米の生産数量目標（すなわち生産調整）に即して生産を行った販売農家・集落営農にのみ、所得補償を米に対して行う。米に対して直接の補助金が無かった従来の政策に対して、生産調整に協力する生産者へのみ所得補償することで、今まで非協力の生産者に協力する側になってもらい、その結果、米価格の下落を永らく招いていた過剰状況を解消し、まずは米生産者の安定を図ろうとするものであった。

平成二二年産米の販売される主食米の生産数量目標は七〇〇万トン、一〇アール五三〇キロとして、生産数量目標を守る生産者には一〇アール一万五千円の固定補償、予算額一九八〇億円を用意している。加えて当年産の回りから一月までの販売価格が標準的な販売価格（過去三年平均）を下回った場合の差額を基に算定する変動部分は、一三九一億円を充てるとしている。

米生産を従来から大規模に営んでいる生産者は、米価下落を心配して生産調整に協力する可能性が強いが、全国的に見て生産調整非協力者の多数を占める中堅規模の

生産者は作りやすい米に執着して生産調整に協力しない可能性が強いとみられる。結果として生産調整が機能せず、次の手に移ることが難しくなることが予想される。

価格下落に対して今までとられていた集荷円滑化対策が今回は需給が引き締まり実施されないことになっていくが、棚上げ備蓄を含めて、過剰米対策を次々と繰り出さなければならぬ事態が生じかねないのである。

戦略作物の増産シナリオ

今回は、すでに一〇〇％作付されている畑を対象にせず、日本の農地の半分以上を占める水田において、主食用米の生産数量を栽培したのちの過剰水田で、非主食用米を含めた戦略作物を増産させようとしている。一〇年以内に自給率を今の四一％から五〇％に引き上げることが公約している民主党が、ここで自給率の引き上げを確保しようとする政策は、歓迎される。

しかし今回の水田利活用自給力向上事業は従来の転作政策の特徴を色濃く残している。本来の民主党の政策では、需要に対応した生産数量を示し、その経営の再生産を確保できるだけの所得補償が示されるのが筋であろう。

しかし今回は、全国一律の単価を示して、今まで産地確立交付金等の政策で、団地転作等に比較的高い助成金を支出していた地域では、全国一律の交付金単価では団地転作組合から脱退の農家が出るのが心配された。

今回の自給力向上事業が、これまで需給調整に参加し

てこなかった農家に参加しやすいよう、米の生産数量目標の達成に関わらず助成対象とする、としている。従来の民主党の描いていたシナリオと異なる点である。

しかし激変緩和措置を含め、自治体やJAの努力で従来の助成水準に戻し、修正している。ただしこの一年間の緩和措置が来年の制度設計にどのように取り入れられるか、生産者の関心事となっている。

土地改良事業の行方

加えて、大幅減少の土地改良関連の予算の結果が心配される。新規事業の取り組みや進行中の事業も含めて、節約型の土地改良、人や地元の参加による経費縮減の工夫が求められるが、耕作放棄地の復元し、必要な農地整備を行うには土地改良制度の維持が必要であろう。

近年、生産者米価の続落を契機に土地改良区での賦課金の未納、滞納の問題が浮かび上がっている。滞納の利子が高く、いったん滞ると雪だるま的に増えていく。土地改良区は県知事の認可を取って差し押さえ、さらには公売にかけざるを得ない事例が出て来ている。

今回の直接の所得補償は、これら賦課金の支払によい効果をあげることが期待される。必要な土地改良には受益者負担原則の下、参加者の負担力増強に農業者所得補償がその役割も果たすと言えるのではないか。

(H2)

二〇一〇年度予算の成立経緯と特徴点

東京大学教授 加瀬 和俊

はじめに

二〇〇九年九月に発足した民主党政権が編成した二〇一〇年度予算案は、従来の予算の編成手順を大きく変えるとともに、その構成も大きく組み替えている。手順と内容の両者において何がどのように変わったのか、今後の財政収支はどのようになるのか等、検討しなければならぬ論点が少なくない。本稿は、そうした諸問題を考慮するための素材を整理する意味で、予算案の成立経緯と内容面の特徴等について検討する。

1、予算立案過程の特徴

前年に麻生内閣が編成した二〇〇九年度の一般会計当初予算は八八・五兆円（うち国債費・地方交付税交付金を除く一般歳出は五三・五兆円）であったが、アメリカ発の国際的な金融危機が実体経済に波及して不況が深刻

化したという状況の下で、また衆議院選挙が迫り自民党の敗退が予想された状況に迫られて、年度早々に補正予算が編成された。二〇〇九年五月二十九日に成立した第一次補正予算は経済危機対策関係経費として一四・七兆円を計上し（予備費の減額等もあり追加額は一三・九兆円）、当初予算と合わせて初めて一〇〇兆円を超える予算となった。補正の額は当初の一般歳出の二七％に達するという膨大なものであり、どの省庁の費目も横並びで増額され、財政規律が一挙に緩んだと批判された。

これに対して新政権は、旧来型の予算の内容を精査する必要があるとして、その執行停止・交付辞退・自主返納を含む「補正予算の執行の見直し」を閣議決定し（一〇月一六日）、未執行の予算を可能な限り停止するという措置をとって、二・九兆円の歳出を削減した。

この後に鳩山内閣は第二次補正予算を一二月に立案し、これが二〇一〇年一月二十八日に成立した。これは「明

日の安心と成長のための緊急経済対策費」として七・二兆円を追加するものであり、その項目は雇用、環境、景気、生活の安心確保、地方支援の五項目であった。ただし、財源的には既定経費の減額で足り、追加額は八〇〇億円程度に過ぎなかったから、これは実質的にはすでに進行途中であった予算の組み替えであった。またその内容は、自民党が麻生内閣時代の予算のうち未執行のものを羅列しただけではないかと批判したように、特段の新しい施策は含まれていなかった。

他方、二〇一〇年度予算案については二〇〇九年一月二五日に閣議決定されたが、そこに至るまでの間に従来の自民党による予算編成に比較して、手続き面での大きな変更が以下の諸点で見られた。

① 新内閣の予算編成方針が九月二九日に閣議決定された。これによって、麻生内閣期の概算要求がやり直しとなり、各省庁の要求額に前年度比の上限を設定するシーリング方式が廃止された。これは、従来の予算額に関わらず、必要な部分には予算を増やし、不必要な部分には予算を回さないという決意を示すものであり、機械的な前年度踏襲主義、予算の一律削減方式（あるいは増分主義）を避けて、政治主導を実現させる趣旨にもとづいた措置であった。

② シーリング方式を撤廃した結果として前年度予算か

ら相当膨らんだ概算要求が出されて以降、その削減のために政府内部で調整が続けられた。ここでは各大臣に対して、予算を取る大臣から予算を削減する大臣に発想を変えよという指示が首相等から強調されることになった。

③ 一月に行政刷新会議による「事業仕分け」が実施され、従来の事業の中で効果が薄いと見られた諸施策を公開の場で批判の対象とし、その予算額を大幅にカットしていった。その結果、歳出削減額が約一兆円、歳入追加額が約一兆円、合わせて約二兆円の効果があつたと発表されている。この中で、従来から予算の単年度主義の弊害を避けるために設けられていた基金方式がやり玉に上がり、多数の基金が国庫返納されることになった。これらの試み自体は、透明性の確保、官僚による前例踏襲主義の打破等の点で貴重な成果を生み、天下り役人のポスト確保・高給維持のための無理な予算措置が明確になる等、功績が大きかった。反面、従来からその事業が存在している理由を考慮すること無しに、事業の廃止・削減が求められる傾向も生じ、角を矯めて牛を殺した部分も少なくなかったと思われる。また、取り上げられた議題が財務省の主計局に用意された項目にとどまってしまうこと等、今後に残された課題の大きさを示すことにもなった。

④ 各省庁への予算陳情方式をやめて予算要求の受け手を民主党幹事長室に一本化し、その上で民主党が政府に対する予算要望を一本にまとめて提出し、その内容がほぼそのまま政府案に採用されるという経過がとられた。

⑤ 財務省の原案内示とそれに対する復活折衝というプロセスが廃止され、民主党の要望事項を吸収した財務省案がそのまま閣議決定されて政府案となり（二月二十五日）、そのまま国会に提案されている（一月二二日）。これは復活折衝が一種の政治ショーになっていて実質的な意味はないとする野党時代の民主党の批判を実行したものである。

2、予算編成方針の特徴

鳩山内閣が発表した「平成二二年度 一般会計予算フレーム」（財務省ホームページに掲載）によって、同内閣が主張してきた予算編成方針について整理しておこう。それによると、二〇一〇年度予算は『いのちを守る予算』と特徴付けられ、三つの変革が掲げられている。第一に、「コンクリートから人へ」、第二に、「政治主導の徹底」、第三に「予算編成プロセスの透明化」である。

「コンクリートから人へ」の方針は、小泉内閣以降の政策で疲弊し格差付けられた人々・地域の再生を図ることを目指して、生活〓人への支出を増やし、その家計支

出の増加＝国民的需要の拡大によって景気の回復も達成しようという意図にもとづくものである。その方針は具体的には社会福祉費の増額、公共事業費の削減としてかなり明瞭に示されている。

「政治主導の徹底」は、予算陳情を民主党が一手に引き受け、民主党がまとめた予算要望が政府案に大幅に取り入れられたことに反映している。

「予算編成プロセスの透明化」は、事業仕分け等によって情報公開の印象付けには成功したといえるが、予算を理解しやすい形で国民に示してその判断を求める点では基本的な前進はなかったと言わなければならない。この点は財務省ホームページに掲載されている予算説明資料が自民党時代の形式と全く同じである点からも知ることができる。概括的な特徴付けだけですみ分野であれば良いが、施策が具体的にはどう変わるのかについての全体像を把握したり、長期的な予算費目の比較を行おうとした場合には、検討のための情報が公開される方向に進んだとはとうてい言えそうもない。おそらく各省庁の予算担当者達は、予算確定までの手順の変更には戸惑ったものの、公表形式についてはほとんど新たな努力を必要とはしなかったであろう。

3、予算案の内容

表1 一般会計歳出予算(経費別)

(単位:10億円)

	2004	2005	2006	2007	2008		2009		2010
					当初	補正後	当初	補正後	
社会保障関係費	19797	20381	20574	21141	21782	22031	24834	28227	27269
生活保護費	1749	1923	2046	1982	2005	2005	2097	2162	2239
社会福祉費	1634	1644	1512	1579	1659	2711	2509	3997	3920
年金医療介護保険給付費	15380	15864	16162	16942	17513	16655	19600	19600	20336
保険衛生対策費	503	483	421	415	409	463	435	1193	426
雇用労災対策費	531	466	433	222	196	196	193	1274	336
文教科学振興費	6133	5723	5267	5286	5312	5521	5310	6743	5586
国債費	17569	18442	18762	20999	20163	19778	20244	20321	20649
恩給関係費	1132	1069	999	924	852	852	787	787	714
地方交付税交付金	15389	14571	13742	14620	15140	15140	16111	16111	17095
地方特例交付金	1105	1518	816	312	473	539	462	462	383
防衛関係費	4903	4856	4814	4801	4780	4784	4774	4905	4790
公共事業関係費	7816	7531	7201	6947	6735	7146	7070	9417	5773
経済協力費	769	740	722	691	666	665	630	683	582
中小企業対策費	174	173	162	164	176	585	189	1820	191
エネルギー対策費	506	495	471	864	866	866	856	1014	842
食料安定供給関係費	675	675	636	855	858	992	866	1499	1160
その他	6144	6007	5520	5304	5257	5225	6414	10486	7265
総計	82111	82183	79686	82909	83061	84125	88548	102474	92299

出典：財務省ホームページ掲載の予算書・決算書による。以下の諸表も同様。

注：2004～2007年度は当初予算、2009年度の「補正後」は第一次補正後の数値。

(1) 歳出予算案の全体構成

表1に見られるように、二〇一〇年度予算案の歳出総額は九二・三兆円であって、二〇〇九年度当初予算八八・五兆円からは四兆円弱の増加に過ぎないし、二〇〇九年度第一次補正予算を加えた一〇二・五兆円と比較すれば一〇兆円も減額されている。児童手当の新設や赤字国債の急増のために大盤振る舞いの印象が広まっているが、実質的には前年度よりもかなり抑制的な予算であることが注意される。

このうち国債費と地方交付税交付金を除く一般歳出は五三・五兆円であり、そのうち半分強の二七・三兆円が社会保障関係費である。社会保障関係費は小泉内閣時代において一八・二兆円台に押さえ込まれていたが、それが格差社会の深刻化をもたらしてしまったことに迫られて、麻生内閣時代に当初予算で二四・八兆円、補正を含めて二八・二兆円にまで急増したのであって、これに比べると二〇一〇年度の社会保障関係費は児童手当の新設を含みながらも総額では補正後の二〇〇九年度予算よりも減少していることがわかる。

他方、公共事業関係費は二〇〇九年度当初予算の七・一兆円から五・八兆円へ一九・三％低下しているが、麻生内閣は公共事業を相当に増額したので補正後の二〇〇九年度予算九・四兆円と比較すれば三八・七％の大幅削減

表2 一般会計歳出（所管別）予算・決算対比（単位：10億円）

	2007			2008			2009		2010
	当初 予算	補正後 予算	決算	当初 予算	補正後 予算	決算	当初 予算	1次 補正後	当初 予算
内閣府	796	628	543	795	1251	571	784	3399	727
総務省	16185	16264	16241	16751	18921	17267	17736	18131	18594
財務省	22654	22214	20785	21826	22249	21214	22908	23887	24010
文部科学省	5271	5752	5446	5274	5842	5437	5282	6597	5593
厚生労働省	21477	21855	21534	22122	23290	22925	25157	28572	27556
農林水産省	2420	3203	2782	2375	3368	2805	2303	3296	2278
経済産業省	1027	1084	1050	1026	1190	1137	1016	2355	992
国土交通省	6155	7391	6359	5982	7317	6170	6452	8805	5614
環境省	220	279	221	220	285	200	216	403	207
防衛省	4801	4982	4780	4780	5012	4817	4774	4905	4790
総計	82909	85931	81843	83061	91011	84697	88548	102474	92299

表3 農林水産省の歳出予算・決算

（単位：10億円）

	予算書より		決算書より					
	当初 予算	補正後 予算	歳出 予算額	前年度 繰越額	歳出予 算現額	支出済 歳出額	翌年度 繰越額	不要額
2004	2769	3662	3320	364	3684	3157	464	66
2005	2660	3545	3081	464	3545	3092	380	74
2006	2486	3259	2867	394	3261	2759	411	91
2007	2420	3203	2799	411	3210	2782	330	97
2008	2375	3368	3011	370	3381	2805	447	129
2009	2303	3296						
2010	2278							

注：歳出予算現額には予備費使用額、流用額を含む。

減となっている。
小泉内閣時代の公
共事業費が六年間
をかけて九・九兆
円から七・二兆円
へ抑制しただけで
あったことを考慮
すれば、単年度の
減額としては前代
未聞の大きさとい
える。

一方、地方交付
税交付金は二〇〇
九年度の一六・一
兆円（補正予算で
も増加せず）から
一七・一兆円へと
一兆円の増加を示
している。小泉内
閣の末期には税源
移譲等の措置によ
って一四兆円前後
まで下がっていた

が、二〇〇八・二〇一〇年度と再び漸増へ向かっているといえる。

防衛関係費が四・八兆円で微増を示している点は、公務員削減の下で二五万人の実数を維持し、今や国家公務員総数五八万人の四三%を占めている自衛隊が民主党内閣の下でも同じ規模で必要なのが深刻に議論されるべきであろう。事業仕分けが事実上、防衛費に手を触れなかったことも含めて、次官の汚職や機密指定による情報操作にまみれている防衛費に対するアンタッチャブルな態度には、民主党の支持者の左派的部分が民主党支持を取りやめる要因ともなりかねない微妙な問題が垣間見える。

続いて表2によって主要な省別の予算を見よう。国土交通省、農林水産省等が前年度当初予算から落ち込んでいるのは公共事業削減方針の表れであるし、厚生労働省分の増額は福祉重視の反映である。また、同表からは、予算額をほぼそのまま使い切っている省と相当額を残している省との対比も読み取れる。前者は厚生労働省に代表され、年金給付額への一般会計繰入金に代表されるように支出予定額がほぼ正確に確定できる費目が中心の官庁である。それに対して農林水産省は決算額が補正予算を含んだ決算見込み額を相当に下回っている。転作関係の交付金のように確保した予算額のうち実際の交付額が

年度途中にならないと定まらず、繰越金ないし不要額となりやすいといった事情が推測される。したがってそうした官庁にとっては、予算額が定まるだけでは実際の施策の大きさは測れないのであって、予算消化状況についての年度途中の情報開示が欠かせないことになるだろう。

ちなみに表3によって農林水産省の予算書・決算書から予算の消化状況を見ると、予算が減少傾向をたどっているにも関わらず、不要額が増加を続けて、すでに一千億円を超えていること、翌年度繰越額が四千億円前後にのぼっていること(予算総額に対して一五%に近い)等、予算執行面での固有の問題が推測される。こうした点からも基金方式が農水行政には適格的であったのではないかと推測され、仕分け作業によって一律に基金の圧縮方向が進行してしまったことには疑問が残るところである。

(2) 歳入の状態

歳入は予算よりも見込みが不確かである。年度内の景気の動きによって税収がいくらになるかが定まらないからである。したがって税収見込みを厳しく予想すれば歳入不足の数字になり、マスコミから財政規律についての批判をされてしまうが、鳩山内閣は楽観的な景気回復を想定せずに、敢えて自然体で税収予測を立てたといえ

表4 歳入（当初予算）

（単位：10億円）

	2006	2007	2008	2009	2010
租税	45878	53467	53554	46103	37396
公債	29973	25432	25348	33294	44303
建設国債			5212	7579	6353
赤字国債			20136	25715	37950
その他	3835	4010	4159	9151	10600
合計	79686	82909	83061	88548	92299

注：租税には印紙収入を含む

る。
その結果、表4に示されるような厳しい歳入予測が公表された。すなわち税収を前年度当初予算の四六・一兆円から大幅に減らして三七・四兆円と見込み、特別会計の「埋蔵金」の受入れを含む税外収入を九・一兆円から一〇・六兆円に増やし、歳出との差額として算出される

歳入不足額を国債発行の増加（前年度の三三・三兆円から四四・三兆円へ一〇・兆円の増加）によって賄うとしたのである。この数字は確かに、一〇兆円近い税収分が赤字国債に振り替わったという点でショックングな数字であり、税収よりも国債発行額が多いという点でも異常事態であることは間違いない。二〇〇八～二〇一〇の三年

度間の変化が、財政史上の大きな画期になることは確実である。

全国の主要新聞は異口同音にこの歳入方針に危惧を表明したが、もちろんこの事態の責任を鳩山内閣に求めることは酷であり、民主党としては「誰がこの事態を招いたのか」と反論したくなるであろう。

こうした厳しい歳入計画を立てざるをえなかったのは、進行中の二〇〇九年度において現実に税収が激しく減少していたからである。表5は一月一日に政府が年度内の歳入計画を修正した際の公表資料を簡略化したものであるが、年度内の税収見込みが四六兆円から三七兆円へと急減していること、特に法人税が一〇・五兆円から五・二兆円へと半減以下になっていること、消費税・物品税（酒、たばこ、揮発油）のように景気変動に左右されにくい消費者負担型の税金への依存度が急激に高まったことが明瞭に読み取れる。小泉内閣時代の法人税引き下げ、所得税累進緩和等の措置をどのように再改訂するのかを含めて、税体系の改変について未だ明確な方針を持っていない鳩山内閣としては、こうした税収変化をそのまま延長して自然体で歳入を予定するほかはなかったであろう。

（3）歳出の主要な内容

総選挙のマニフェストで予告され、従来の自民党予算

表5 租税収入の修正(2009年度、主要税目内訳)

(単位:10億円)

	当初 予算	補正後 予算
所得税	15572	12764
法人税	10544	5175
消費税	10130	9381
酒税	1420	1420
たばこ税	843	817
揮発油税	2628	2663
関税	846	744
他とも合計	46103	36861

注：2009年12月15日発表の財務省資料による。

から大きく変わった項目について一瞥しておこう。最も大きい新施策は、子供手当の創設である。従来は生活給体系の中での扶養手当として、したがって企業規模によって極めて大きな格差があった子育て支援のための賃金追加部分が、フランスに典型的な家族手当型の給付として国庫負担の制度となったことは画期的な変化である。中学校卒業まで一人当たり月額二万六千円(今年度は一万三千円)を支給するという金額からしても、低所得者層に対するその効果は相当に大きいと評価できる。この点が日本型の年功制Ⅱ生活給体系にどのような影響を与えるのか(扶養手当が解消されていくのか)が今後注目されるところである。

生活費に補給することによって消費を拡大し、生活の向上を図っていくという発想は高校教育の無償化措置でも共通している。公立高校は授業料を徴収しない(私立高校は年一二万円を補助)という方式は、高等学校が事実上、義務教育化している中で妥当な措置であろう。

これに対して国民の不安感の元となり、消費拡大への動きを制約している雇用問題に対する対策はいかにも決め手を欠いており、予算額も三千億円程度でほとんど増えていない。雇用保険の対象者が「六ヶ月以上雇用見込み」から「三十一日以上雇用見込み」に緩和されたことが不安定雇用層にも失業保険金の給付を広げるものとして大きく報じられているが、失業前一年間に勤続六ヶ月以上でないといふ条件をそのままにしているのであるから、不安定雇用層にとっては掛金は徴収されるが掛け捨てに終わって役立たない可能性が高く、使える制度にするためには不安定雇用の実態に即した制度に進むことが必要であり、端的にいうとヨーロッパ型の失業手当制度(掛金無し、かつ生活保護と異なりミーンズ・テスト無し)の導入が考慮されなければならないであろう。

他方、学生を試験雇用する企業に月八万円を助成するという未就職者支援事業は、これまで雇用調整助成金に支出を集中して既就業者の救済に重点をおいてきた行政

が、新規就職層の支援を本格化させようとしている点で注目される。新たな費目としての経済危機対応・地域活性化予備費一兆円も含めて、対策の強化が期待されるところである。

おわりに

政府予算案に対して大新聞はほぼ同様の報道を行っている。その主張は、福祉充実⇨個人消費充実と不要な公共事業の圧縮をはかるという鳩山内閣の意図は肯定しつつも、経済成長路線がないこと、需給ギャップが大きいうで公共事業の圧縮がそぐわないこと、小泉改革⇨規制緩和と逆行していること、財政収支が大幅に悪化しツケを将来に残してしまっていること等に危惧を表明するという内容である。

『日本経済新聞』の編集委員のコメント（二〇〇九年二月二六日、一面）がその論調を最も端的に表現している。と見られるが、それによると、「家計や農家に気前よくおカネがばらまかれた。一方、企業が世界で戦うための環境整備はないがしろにされた」とした上で、「国債発行により後世代にツケを回す形で国から施しを受けて、本当に国民は安心するだろうか。将来不安からますます縮こまり、おカネは預金に換わるだけではないか」、「成長なしに雇用は増えず、持続的な社会保障制度も築けな

い」と批判している。そして民主党の企業観がそうした誤りをもたらしていると解釈して、「企業はもうけすぎ」という古い発想では日本は取り残される」と主張している。

構造改革、自助努力を叫びながら経済危機に際しては大企業救済論に走るとするのは『中外商業新報』時代からの伝統であるが、その本音が「消費税を引き上げないのはいけしからん」という単純な主張にとどまるとすれば、今後4年間にわたって同紙は同じ調子で政府批判を続けなければならないことになりそうである。

さて、我々一般国民が国の経済運営を理解し、応分の負担を分かち合う立場に立つためには、官僚からの自立⇨政治主導を主張するだけでなく、それに見合った内容と形式の財政関係情報の提供が不可欠である。特に歳出項目が頻繁にその名称を変えて、新旧費目間のつながりが理解しにくい現状では、歳出の時系列的な比較が可能となるような統計が豊富に公開される必要がある。また、基金の回収によって従来の決算統計がどう変わるのか（基金への繰入額はすでにその年度の支出額とされたはずであるから、その基金が回収されたことによって決算額は遡って減額されなければならないはずである）といった統計の整備⇨修正面でも誰もが感じる疑問に答える情報の提供を望みたい。

財政に翻弄される農業の公共事業

元立教大学教授 石原 健二

1、縮小の続く農業予算

二〇一〇年度予算は、政権交代後初めてでかつ、昨暮のデフレ宣言にもあるように不況のなかの編成となった。デフレの原因は「労働者の貧困」に伴う内需の落ち込みにあり、昨年の日本の相対的貧困率は一四・九％。メキシコ（一八・四％）、アメリカ（一七・一％）について四番目に高いといわれている。高い失業率のなか、離職率は九・六％と〇四年以来最大の高さで、雇用対策が緊急の課題となっている。不況で税収が落ち込むなか、民主党政権はマニフェストの実行に向け「コンクリートから人へ」を合言葉に、公共事業を大幅に削減し、子ども手当で、高校無償化、農家戸別補償のモデル実施など、人への投資・スペンディング政策を行うことになっている。一八兆円を上回る空前の財源不足のなかで、税収見込み三七兆円を超える新規国債の発行は過去最高の四四兆三〇〇億円となった。基礎的財政収支（プライマ

リーバランス）は、一般会計ベースで二三兆七〇〇億円という火の車状態である。

予算案の主要経費別の特徴としては、社会保障関係費が対前年当初比九・八％増の二七兆二六八億円と急拡大し、一般歳出の過半を占めている。雇用対策では企業に休業手当の一部助成のため労働保険特別会計で七四五億円を確保し、雇用労災対策費は三三六七億円と対前年当初比七四・一％増になっている。公共事業は対前年当初比一八・三％減の五兆七七一億円で、財政構造改革時、一九九八年の四〇％の水準となった。他方、文教・科学振興費は対前年当初比八・二％増の四兆二五八三億円となり、防衛費は〇・三％増の四兆七九〇三億円である。

しかし、なんといっても国債を含む九二兆円に膨張した当初予算のなかで最も減少したのが農林水産予算である。九〇年代からの農林水産予算を見ると、九三年度の四兆六〇〇億円を頂点に減りはじめ、二〇〇〇年に入

〈表1〉 国家予算に占める農林予算の変化

(単位：億円、%)

年 度	A	B	C	D	割 合		
	一般会 計歳出	一般歳出	農林水産 総 額	農業関係	C/A	C/B	D/B
1970	82,131	61,540	9,921	8,851	12.1	16.1	14.4
1980	436,814	303,610	37,765	31,080	8.6	12.4	10.2
1990	696,512	392,711	33,009	25,188	4.7	8.4	6.4
1992	714,897	421,043	37,525	27,793	5.2	8.9	6.6
1995	780,340	499,001	45,999	34,251	5.9	9.2	6.8
1997	773,900	438,060	35,922	29,226	4.6	8.2	6.1
2000	897,702	524,952	38,969	29,481	4.6	7.4	5.6
2002	836,884	511,493	34,713	25,462	4.1	6.8	5.0
2004	868,787	509,381	32,723	24,267	3.8	6.4	4.8
2005	867,048	496,439	30,809	22,559	3.5	6.1	4.5
2006	834,583	478,423	29,245	21,393	3.5	6.1	4.5
2007	829,088	469,784	26,927	20,431	3.2	5.7	4.3
2008	830,480	472,845	26,370	20,045	3.1	5.5	4.2
2009	885,480	517,310	25,605	19,410	2.9	4.9	3.7
2010	922,992	534,542	24,517	18,325	2.6	4.5	3.4

注1) 2006年まで補正後、2007年以後は当初予算

って三兆円台となり、年々減り続けている。一般会計歳出から公債費と地方交付税等を除いた実質的な予算である一般歳出に占める比率では、八〇年代一〇%台、九〇年代に入り八%台となり、二〇〇〇年代に六%台となるが、二〇一〇年はさらに四・五%となっている。しかも水産業・林業を除く農業予算では何と一般歳出の三・四%である(表1)。一〇年度の農林水産予算は二兆四五一七億円、うち農業予算は一兆八三二五億円と〇九年から二兆円を割るようになっていく。さらに農林水産予算の公共と非公共との構成比を見ると、〇五年度以後ほとんど変わらぬ比率であったものが、一〇年度は公共事業が農林水産予算の二六・八%と急減し、非公共が一兆一五九九億円と急増している。農林水産予算は九〇年代後半から絶え間なく減少し続けており、一〇年度予算では農業の公共事業関連の思い切った削減で問題にされたが、引き続き縮小のなかで質的にも大きく変わってきている。そこで以下では農業の公共事業と地方自治体の農業関係費についてみてみよう。

2、うたかたの農業の公共事業

(1) 拡大と縮小の二〇年

農業の公共事業の浮沈は激しい。農基法以後八〇年代までの農業予算は米と一般事業と公共事業の比率が三分

〈表2〉 農業農村整備事業の推移

(単位：百万円、%)

	90	95	97	2000	02	04	05	06	07	08	09
(農業生産基盤整備)	672,961	133.8	108.0	97.3	78.5	66.7	67.1	66.1	*6 85.8	84.7	53.3
1.国営かん排	137,177	175.0	141.7	145.6	152.4	131.0	139.5	143.8	140.9	135.9	
2.水資源開発後援	13,225	141.1	125.2	125.7	115.0	90.0	87.3	86.4	83.0		
3.補助かん排	73,312	155.0	98.7	74.1	53.9	50.1	43.5	41.6	48.6	53.2	
4.圃場整備	132,735	135.1	119.0	90.7	*1 81.3	68.6	64.1	60.2	56.2	57.4	
5.諸土地改良	72,481	60.4	59.9	56.7	8.7	11.0	12.4	13.5	19.7	20.2	
6.畑地帯総合	59,741	202.0	146.7	164.0	128.1	86.5	89.4	86.8	81.1	84.3	
7.農地再編開発	114,620	93.7	68.2	57.6	20.4	18.9	20.1	16.9	10.4	10.4	
8.農地整備公団	*2 19,326	150.4	139.8	127.6	102.4	89.7	85.5	82.9	—	—	—
(農村整備)	256,004	251.7	122.4	179.9	132.4	100.7	78.0	60.8	37.9	13.0	27.5
1.農道整備	136,550	148.5	109.8	99.0	66.1	52.6	38.4	26.5	22.3	21.5	
2.農業集落排水	31,098	677.9	505.2	498.1	365.5	200.6	135.7	67.3	60.6	56.8	
3.農村総合整備	82,636	147.1	104.2	63.1	35.5	22.3	17.9	11.4	4.7	3.1	
4.中山間総合整備	*3 48,203	352.9	141.8	166.3	139.2	117.6	103.6	84.1	67.5	74.3	
5.農村地域環境整備	*4 7,184	236.3	151.1								
6.農村振興整備	*5 22,445			100.0	89.2	142.8	121.5	167.8	170.1	175.7	
(農用地等保全管理)	98,233	176.4	134.3	155.3	128.1	121.9	127.9	130.2	—	—	93.3
1.農地防災等	84,820	184.6	134.3	150.8	126.5	119.7	126.9	129.6	116.2	110.2	96.3
2.土地改良設備管理	7,213	127.9	158.6	260.4	196.9	190.4	188.4	186.4	178.1	213.1	
3.その他	5,740	130.2	115.8	102.0	74.8	78.5					
合 計	1,027,199	1,718,322	1,348,842	1,268,319	993,333	825,089	777,136	728,585	674,497	667,736	5,772
	100.0	167.2	131.3	123.4	96.7	80.3	75.6	70.9	65.6	65.0	56.2

資料：「国の予算」より。

注※1.経営体育成基盤整備に変更

※2.緑資源公団に変更

※3.93年度から事業の発足（金額は発足時のもの）

※4.94年度からの事業（同上）

※5.2000年度から発足（同上）

※6.07、08年度は農道整備は農業生産基盤整備事業に移る。農免道路を含む。

の一つずつとほとんど変わらないものだったが、八〇年代前半から米対策費が削られ、換わって公共事業が増え始めてきた。農業の公共事業が目に見えて増加するのは九〇年代からで、日米構造協議後の「公共投資基本計画」に基づく四八〇兆円に上る公共事業の拡大と九三年のUR対策の実施が火付け役となっている。ここでは農業農村整備事業を中心に見ていくが、九〇年代以後の動きは〈表2〉の通りである。九〇年代はほぼ一兆円のこの事業はUR対策とともに九五年度に一兆七〇〇〇億円と頂点に達し、九七年の財政構造改革によってブレーキがかけられるものの、二〇〇〇年を超えても一兆二〇〇〇円規模を保っていた。それが二〇〇二年の小泉内閣の骨太方針から減り始め、二〇〇二年度からすぐ一兆円台となり、〇五年度で七〇〇〇億円、〇七年度六〇〇〇億円、〇九年に五〇〇〇億円台となった。一〇年には二二一五億円と九〇年度の五分の一の水準となっている。九〇年代以後の財政政策は政策の混乱のうちでも最も激しいもののひとつであるが、その影響をそのまま受けた結果となっている。

農業農村整備事業の拡大と縮小は、九一年から始まっている。この年、農業生産基盤整備、農村整備の両事業と農地等保全管理の三事業をまとめ、農業農村整備事業として新たに出発したのである。同時にこの事業は一般

の公共事業と同様、適債事業とされて地方債充当による事業となつてゐる。農水省はこれを機に事業の創設と拡大に努める。おりしも九三年度から四〇兆円を超える第四次土地改良長期計画が発足、UR対策とともに急激に事業は拡大していく。九〇年前半は「公共投資基本計画」に基づき、農業生産基盤整備よりも農村整備事業の伸びが目覚しく、九五年度で九〇年度の二・五倍の規模となっている。農道整備、農業集落排水事業、中山間総合整備、農村地域総合整備事業などが中心となつて実施されることとなつた。農業生産基盤整備ではダム、水利施設にかかわる国営かんがい排水事業と畑地帯総合整備事業、ついで都道府県が行う補助かん排、圃場整備などが水田にかかわる担い手対策が関連して伸びている。しかし、これらの事業は先にも指摘したように、九七年の財政構造改革とともに減り始め、農村整備では農道整備事業の縮減が顕著となり、農業集落排水は環境との関連でかろうじて残されるような状態になっていく。農業生産基盤整備関連では水田がらみの補助かん排、圃場整備、諸土地改良事業の削減が急になつてゐる。二〇〇〇年以後は米対策の転換もあり、農業生産基盤整備事業では国営かん排と畑地帯総合整備が残り、水田対象の事業は経営体育成基盤整備事業のみが残ることになる。農村整備事業では中山間総合整備事業と農村振興整備、農村集落

排水事業が九〇年代後半の規模で残ることとなる。他方、農用地等保全管理事業が少しづつ増加してきてゐる。

(2) 事業内容の変化と財政措置の変更

農業農村整備事業の予算は二〇〇〇年度から〇九年度の一〇年間で、当初予算は四七%減つてきている。この間、土地改良事業の考え方も大きく変わつて、事業内容も変わつてきている。九三年の第四次土地改良長期計画では四〇兆円を超える計画のうち農用地総合整備二一兆九五〇〇億円、基幹農業用排水施設整備六兆三三〇〇億円、農用地造成一兆四一〇〇億円で、地方単独事業は五兆四〇〇〇億円とされていた。続いて出されたUR対策は米対策ではなく土地改良長期計画を短期間で進捗させる促進費の位置づけで、農業生産基盤関係では担い手にかかわる水田の大区画化、畑作地帯総合整備、中山間地域活性化促進整備事業等、農村整備関係では生活・環境整備を伴う事業への実施となつた。二〇〇〇年に入つてからは、土地改良法の改正によって、土地改良事業はまず、「環境との調和」を求められることとなつた。地域が混住化するなかで非農家を含む地域全体の理解を得た事業の実施と土地改良施設の適切な維持・更新に重点を置いた事業となつたのである。続いて〇三年からの土地改良長期計画は「いのち」循環「共生」の視点に沿つて

環境との調和に配慮して行うこととしたが、長期計画をこれまでの一〇年間から五年間とし、これまでのような計画期間の投資額を明示せず、「達成される成果」に重点をおいたものとなった。

計画の実施にあたっては、他の省庁との連携強化、既存ストックの有効利用、地域の特性に応じた整備、多様な主体の参加、事業評価の厳正な運用等を行うとしている。このときから土地改良事業の中心をこれまで蓄積されてきた基幹農業用排水施設や農地等の維持管理、その計画的かつ機動的な更新整備におくこととなったのである。しかもこうした管理運営には土地改良区のみならず、地域のNPOの参加を求め、民間資本によるPFIの活用を図ることも狙いとしている。

たとえば、農用地総合整備事業で目指す成果と事業量は、「意欲と能力のある経営体の育成」の場合は、農家の利用集積率を二〇ポイント向上させ、そのため農地約一三万haの整備を行うというものである。また、総合的な食糧供給基盤の強化では耕地利用率一〇五%の向上をする。そのため農地六・九万haの整備を行う。さらに、循環型社会の構築に向けた取り組みでは農業集落排水汚泥のリサイクル率四五%、九四〇地区に新たなリサイクル地区を設ける。基幹農業用排水施設整備では述べ二五〇万haの農地へ安定的な用水機能および排水条件を

はかる、というものでこうした実績は公表されていない。二〇〇八年からの土地改良長期計画も大きな違いはなく、かえって、目指す成果は縮小されてきている。二〇〇三年度からの土地改良長期計画は農業生産基盤整備事業から農業用排水施設の維持管理に移っている。こうした変化はこれまで長い間水田中心に行ってきた水田整備が、三〇a区画以上で全国でも六〇%に達したことが、大河川地域の水田を中心に水田の整備は終わったという認識の結果と思われる。だが、もうひとつの要因として地方債と地方財政措置の転換も行われており、これも見ておこう。

農業農村整備事業は九一年の適債事業とともに始まったことは述べたが、当初の地方債による充当率は九五%、元利償還に当たって一般地方債による場合二〇〜四〇%、「臨時公共事業債」は七五〜五五%を基準財政需要に算入されることとなっていた。そのうえ、投資的経費では単位費用を増額し、事業費補正による補填も行われ、自主財源が乏しくても公共事業が行えるようになっていたのである。農林水産省も自治体もこれに走ったのである。しかし、九七年以後は財政構造改革と地方分権化の下で、基幹委任事務が法定受託事務となり、同時に補助金の見直しが行われ国の補助金は削減された。二〇〇〇年以後も総合メニュー化、交付金が導入され、他省

庁との統合補助金化も進められる。○二年からは経済財政諮問会議の提言に基づく骨太方針のもとに三位一体改革が行われ、さまざま公共事業の一〇％削減、地方財政措置における単位費用、事業費補正の見直しがおこなわれ、地方債の充当率は九〇％に、元利償還にかかわる地方財政措置は本来分を廃止し、「財政対策債」分は五〇％となる。都道府県・市町村の公共事業への負担は重くなり、公共事業の実施は困難になる。市町村合併は、この間隙を縫って合併特例債によって公共事業を続けられる優遇措置を用意し、合併の促進を後押しをしたのである。国債に変わり地方債による公共事業の実施はバブルから続く国富をほとんど公共事業につぎ込んだのである。財政政策の転換は九〇年代後半からであり、二〇〇〇年を迎えてより厳しくなっている。農業農村整備事業はこうした財政の転換を忠実に受け入れてきているのである。一〇年度予算の農業の公共事業は今年初めての出来事ではなく、二〇〇〇年以後の縮減の延長である。

(3) 一〇年度の農業の公共事業

「コンクリートから人へ」のマニフェスト実現のため、一〇年度の公共事業は前年比一八・三％減の五兆五三二億円となり、国の大型直轄事業の見直しで、道路関係一兆二四四億円（前年比二五・一％減）、空港関係一一三一億円（同二〇・八％減）、港湾関係一六五五億円

（同二四・五％減）、ダム関係一三二五億円（同二・二％減）と大幅なものとなっている。マニフェストを踏まえた対応としては高速道路の原則無料化に向けた検討経費一〇〇〇億円が計上され、プラスされたものとしては高齢者等居住安定化推進事業、環境リフォーム推進事業があわせて五〇〇億円付いている。しかし、これらに加えて「事業仕分け」で更なる削減を行っており、関西国際空港株式会社補給金などが縮減され、国土景観形成事業推進調査費などが廃止された。農業では農道整備事業が概算要求では一六九億円がついていたが、単独で行う意義が薄れ、必要であれば自治体が整備すべきもの、との指摘もあって廃止されている。経過的には新たに創設された農山農村地域整備交付金で行うようにしている。

農林水産業を含めた公共事業は一〇年度六五六三億円。うち農業関係は農業農村整備事業が二二九億円と農山漁村地域整備交付金の一五〇〇億円からなっている。農業農村整備事業の主なものには農地と農業用水の保全管理と基盤整備による水田の有効利用となるが、農地と水の保全管理では地域住民やNPOなど多様な地域の人たちの参画によって管理体制の整備を行う①基幹水利施設ストックマネージメント事業二・三億九六〇〇万円、②国営造成施設管理体制整備促進事業二・四億一九〇〇万円。地域の営農課題に対応した用排水条件の整備とし

〈3〉 地方自治体の農林水産業費の推移

(単位：億円、%)

		1992	96	2000	02	04	05	06	07
都道府県	歳出合計	474,397	527,675	533,993	505,039	481,935	478,733	475,359	474,882
	同上指数	100.0	111.2	112.5	106.4	101.5	100.9	100.2	100.0
	農林水産業費	42,735	52,812	45,880	39,943	33,095	30,306	28,518	25,955
	構成比	9.0	10.0	8.6	7.9	6.8	6.3	6.0	5.5
	農業関係費	28,014	36,418	30,587	26,675	21,477	19,699	18,275	16,375
	構成比	5.9	6.9	5.7	5.2	4.4	4.1	3.8	3.4
市町村	歳出合計	468,907	518,985	511,609	504,260	486,510	490,607	479,464	482,232
	同上指数	100.0	110.6	109.1	107.5	103.7	104.6	102.2	102.8
	農林水産業費	23,319	28,188	22,222	19,580	16,151	14,851	13,824	12,987
	構成比	5.0	5.4	4.3	3.9	3.3	3.0	2.9	2.7
	農業関係費	17,289	21,624	16,765	14,865	12,418	11,558	10,771	10,226
	構成比	3.6	4.1	3.2	2.9	2.5	2.3	2.2	2.1

資料：総務省「都道府県決算状況調」「市町村決算報告書」各年版。

て、①地域水田農業支援排水対策特別事業一〇億円。②新農業水利システム保全対策事業三億七二〇〇万円など本当に小さなものである。基盤整備関係では①国営農地再編整備事業七二億一三〇〇万円。②経営体育成基盤整備事業一一四億三〇〇〇万円となっている。そして、何よりも農業生産基盤整備事業がこれまでと異なり、経営体育成基盤整備事業ひとつにゆだねられていること。今後水田の維持管理を中心にするとはいうものの、水田の保全が出来るのか不安を感じさせるものとなっている。新たな農山漁村地域整備交付金は、国土交通省が二・二兆円で行う社会資本整備総合交付金に対応するもので、水産庁、林野庁の事業を含めた事業となっている。農業農村整備事業のなかからでも、水産や林野との連携の事業でも選択して、市町村が必要とする事業を策定し、その計画を認めて事業を行うというものである。実働者の創意工夫によるソフト事業を含めた交付金とされている。農業農村整備事業では、農業用排水施設整備、農業集落排水整備事業などでもできるようになっており、どのような結果となるかは未知数である。

農業農村整備事業に関連する事業として中山間地直接支払い制度と農地・水・環境保全対策事業があるが、これはいずれも増額されている。中山間地域直接支払い交

付金は二六一億円（田二一〇〇〇円／一〇a、畑一一五〇〇／一〇a）。これに推進交付金三億七四万円が付いている。この事業は見直しされ、今年度から対象地域を拡大し、事業の範囲を広げさらに小規模・高齢化集落への農地保全の取り組みも加算できるようにしている。農地水環境保全向上対策については二七二億円がつけられ、引き続き地域ぐるみの共同活動と有機農業の振興に役立てる事業として行われ、水田四四〇〇円／一〇a（うち国は二二〇〇円／一〇a支援）を出すこととなっている。この事業は〇八年までの実績が一三六万haにのぼり、成果が見やすい事業として継続されている。地域政策もスペンディング政策を優先するところは政権交代の結果といってもよいのかもしれない。

3、自治体の農業予算も縮減つづき

農林水産予算は二〇〇〇年代に入っている現象は激しいが、同様に地方自治体の農林水産予算も急減している。一〇年度予算は農業予算が二兆円を割り、一般歳出の三・四％になっているが、都道府県・市町村とも大きく減ってきている。〈表3〉に見るように、都道府県全体の歳出は九〇年代五四兆円台に上昇するが、二〇〇〇年を迎えて再び四七兆円台に戻している。そのなかで農林水産業費は二〇〇〇年度以後四兆円から削減されており、〇

五年度に三兆円を割り、〇七年度には二兆七〇〇億円となり、歳出額に占める割合は、九〇年代初めの九％から二〇〇〇年度は八％に、〇七年度は五・五％になっている。農業関係費は二〇〇〇年度の三兆円から〇七年度には一兆六〇〇億円にまで下がって、歳出比率は〇七年度三・四％となっている。市町村も同様で、農林水産業費は二〇〇〇年度二兆二二二億円であったものが、〇七年度一兆三〇〇億円となっている。この歳出比率は〇七年度二・七％、農業関係費の〇七年度の歳出比率は二・一％に過ぎない。農業関係費を農業費、農地費に分けてみると、都道府県の農業関係費は九〇年代以後農地費が六割以上を占め、九〇年代以後はほぼ七割を占めていた。現在でもその比率は六割を下回ることはないが、その全体の金額は九六年度の二兆四五〇億円から〇七年度一兆円と半分以下となっている。農地費の経費の構成で見ると人件費は少なく補助事業で支えられた事業であり、多くを依存財源によっている。事業の縮減の原因は補助事業費の減少にあり、七五％近くあった補助事業費が〇七年度には六〇％となっている。もちろん単独事業も少なくなっているが、農林水産業費の財源別構成で見ると国庫補助金の減少とともに一般財源の増額によってのいであることが分かる。都道府県は負担が増え、財政を圧迫している。

〈表4〉市町村の農業費と農地費の性質別構成

(単位：億円、%)

	1992	96	2000	02	04	05	06	07
1. 農業費	4,714	6,499	5,312	4,415	5,736	5,184	4,899	4,567
人件費	1,440	1,531	1,500	1,423	2,283	2,171	2,063	1,989
(%)	305	23.5	28.2	32.2	39.8	41.9	42.1	43.6
普通建設事業	2,192	3,201	1,985	1,387	1,349	1,148	965	767
(%)	46.4	49.2	37.3	31.4	23.5	22.2	19.7	16.8
うち補助事業	1,320	2,149	1,169	882	664	623	539	392
(%)	28	33	22	18.6	11.6	12.0	11.0	8.6
単独事業	824	969	736	517	651	489	404	362
(%)	17.4	14.9	13.8	11.7	11.4	9.4	8.3	7.9
2. 農地費	5,565	6,933	5,312	4,553	5,964	5,787	5,341	5,121
人件費	216	223	203	185	350	337	322	314
(%)	3.8	3.2	3.8	4.1	5.9	5.8	6.0	6.1
普通建設事業	4,517	5,221	3,675	2,958	3,517	3,279	2,838	2,444
(%)	81.1	75.3	69.1	64.9	59.0	56.7	53.1	47.7
うち補助事業	2,164	2,009	1,186	818	843	721	669	548
(%)	38.8	28.9	22.3	17.9	14.1	12.5	12.5	10.7
単独事業	1,554	1,768	1,215	1,062	1,511	1,379	1,197	1,079
(%)	27.9	25.5	28.8	23.3	25.3	23.8	22.4	21.1
県営事業費負担金	719	1,331	1,130	916	1,013	910	822	710
(%)	12.9	19.1	21.2	20.1	17.0	15.7	15.4	13.9

資料 総務省「市町村決算報告書」より作成

他方、市町村については歳出総額の変動は都道府県ほどではなく五〇兆円を上下する水準で推移してきている。市町村の農業費は農業政策の末端にあってここで具体的な政策が実行されるが、農業費のほとんどは人件費になっていて、事業費である普通建設事業費は九〇年代の金額にして三五%、構成比にして三分の一となっている(表4)。農林水産業費は二〇〇二年に二兆円を下回り、二〇〇四年以後は一兆五〇〇〇億円を割り、〇七年度には一兆三〇〇〇億円にまでなっている。しかし、九〇年代歳出比で農林水産業費は五・七%、農業関係費では三・六%あったものが、〇七年度の農林水産業費の総歳出額との比率は二・七%、農業関係費はわずか二・一%となっている。市町村の農業関係費は農業費と農地費の比率はほぼ半々となっているが、金額的には〇七年度を見ると農業費は四五六七億円、農地費は五一二一億円となっている。農地費の普通建設事業費の構成比は九二年度八一・一%を占めていたが、〇七年度では四七%まで下がり補助事業費の構成比も三八%から一〇%台に下がり、単独事業も最盛期二八%あったものが、〇七年度には二一%となっている。農地費も事業に回る金額は縮小してきている。農林水産業費の財源別構成で見ても、市町村は都道府県支出金、地方債も下げられ一般財源が〇七年度五八%とかなり高くなっている。いずれにして

〈表5〉A県の農業関係費の推移

農業関連の歳出の概要（一般会計分：決算額ベース）

（単位：千円、％）

区 分	04年度		05年度		06年度		07年度		08年度	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
歳出合計	623,043,928	100.0	619,639,452	100.0	594,472,083	100.0	551,767,698	100.0	571,178,651	100.0
農林水産業費	82,965,223	13.3	77,916,214	12.6	69,445,385	11.7	59,900,844	10.9	56,200,867	9.8
農業	54,482,291	8.7	49,973,990	8.1	40,695,424	6.8	35,474,212	6.4	32,969,519	5.8
1.農業費	18,039,456	2.9	16,176,686	2.6	14,301,467	2.4	11,834,879	2.1	11,539,963	2.0
2.畜産業費	6,112,801	1.0	4,638,555	0.7	4,485,978	0.8	4,159,173	0.8	3,898,566	0.7
3.農地費	25,707,217	4.1	25,218,474	4.1	18,598,081	3.1	18,084,742	3.3	16,578,642	2.9
4.土木費	2,280	0.0	2,295	0.0	2,299	0.0	2,236	0.0	2,396	0.0
5.災害復旧費	2,103,092	3.9	3,569,237	7.1	3,307,599	8.1	1,393,181	3.9	949,950	2.9
6.公債費	2,517,446	14.0	368,743	2.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0

農政水産部の公共予算の推移（最終予算ベース）

（単位：千円、％）

区 分	04年度		05年度		06年度		07年度		08年度	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
農政水産部合計	34,184,000	100.0	35,764,000	100.0	24,816,000	100.0	21,648,000	100.0	19,442,000	100.0
農業農村整備事業	26,597,049	77.8	30,190,774	84.4	20,883,726	84.2	14,159,611	65.4	15,814,555	81.3
補助公共	17,373,395	50.8	15,827,819	44.3	14,057,833	56.6	12,095,082	55.9	11,089,186	57.0
県単公共	3,233,130	9.5	1,843,090	5.2	1,046,250	4.2	710,780	3.3	598,081	3.1
直轄負担金	3,289,523	9.6	7,864,602	22.0	3,519,637	14.2	3,571,603	16.5	3,469,535	17.8
災害復旧	2,701,001	7.9	4,655,263	13.0	2,260,006	9.1	1,510,257	7.0	657,753	3.4

農政水産部合計と農業農村整備事業との差額は、漁港漁場整備事業である。

も国庫補助金の削減、地方交付税の見直しがあり、農業関係費の自主財源への依存が高く、ここでも財政を逼迫させている。

そこで、都道府県の事例を見ておこう。九州のA県は南九州の農業県である。〇四年から〇八年の決算額を見てみると農林水産業と農業関係費は〈表5〉のようである。歳入額は税源移譲によって地方税は若干増えているが、依存財源である国庫支出金の削減によって低減傾向にある。歳出はしたがって縮小気味で、そのうちでも農林水産業費の減少は著しい。五年間で三〇％を越える減少である。農業関係費は五四四億円から三三〇億円と二〇〇億円を超える削減となっていて、農業費は六五億円、農地費は九〇億円の減である。三位一体改革後の国庫支出金の減少、県債の縮小に見られるように公共事業の縮減が大きく、県単事業のハコ物施設の凍結やふるさと農道整備事業などは〇八年に終わらせている。農業の公共事業は農業農村整備事業を中心に行われているが、補助事業の削減に沿って事業規模が縮小している。そのうちでも特に県単事業の公共事業の縮小は目立っているが、そのなかでもため池整備や農業集落排水事業の支援は続けられている。地方債と地方財政措置の見直しが響いているのがわかる。その一方で、直轄負担金は国営事業等の都道府県負担が事業費を含めて減っていない。

こうしたなか農業費などで行う県単独事業は先細りとなってきている。○九年度の新規事業を見ても「農水産業振興長期計画」後期計画策定六五〇万円、「農業所得向上のための新たな農・食産業システム構築事業」三八〇万円、「優良農地面的集積推進事業」五四二万円、「環境と健康に寄与するブランド新戦略構築事業」一一八〇万円、「施設園芸、果樹、肉牛などに九〇〇〇万円強。公共事業は畑地帯総合整備二四億六六四五万円、経営体育成基盤整備事業二八億九一七〇万円、広域農道整備一三億一八八〇万円などで、いずれも国庫補助の高いもののみである。

A県の場合は三位一体改革に伴う一般財源化については普及事業ではほとんど従来どおりの事業としている。補助金見直しに伴う統合補助金や交付金等の導入、担い手対策などでは補助金等を直接農業者へ支給することが多くなり、採択が直接農政局になるなど、都道府県や市町村を通り抜けるため、事業の進捗内容の見極めを行うことが出来にくくなったようである。事業に事務費等が含まれず自治体の負担が大きくなってきている。同じことは農業団体にも言え、補助金の削減とともに負担が大きき問題となってきている。

ともあれ農業予算の低迷は農業政策の不安定性の結果とはいえ、農業者が沈みがちになることは間違いない。

平成22年度予算における戸別所得補償と水田利活用事業

— 制度の検討・意義・今後の課題 —

日本農業研究所客員研究員 服部 信司

概算要求から本予算案に至る経緯を踏まえたうえで、平成二二年度予算案におけるコメ戸別所得補償制度の内容を検討し、その持つ意味・意義、今後の課題について考察していくことにする。なお、三月二日、衆院本会議において予算案は可決されたので、ここでの予算案は、正式の平成二二年（二〇一〇年）度予算となり、実施に移されることになった。

1 概算要求から本予算案へ

民主党マニフェストでは、戸別所得補償の実施は二〇一一年度からとされていたが、新政権・赤松農相は、一〇月初旬「二〇一〇年度からの前倒し実施」を表明、その二週間後（二〇月一四日）の概算要求においてコメ戸別所得補償に三三七一億円、水田利活用食料自給力向上事業に二二七一億円を計上した。二〇〇八年度のコメ関

ら、三三七一億円はこれまでのコメ所得安定対策費の実に五倍近くに及ぶ。

これに対し、新政権の財務省サイド（藤井蔵相、野田副大臣）から「供給過剰のコメからではなく、他の作物から始めるべき」などを理由として厳しい削減圧力がかった。しかし、小沢幹事長の政府への要請により、一月二四日二〇一〇年度予算案においてコメ戸別所得補償と水田利活用自給力向上については概算要求が満額認められた。農水省予算のうち、公共土木関係が半減されたとはいえ、一九九七―二〇〇七年の一〇年間でコメからの所得が四割以上減少し（表1）、それによって農業所得が四分の一以上減少するという事態（表1）のなかで、それに対処する画期的な予算措置が決定されたのである。

2 生産費の意味と内容

戸別所得補償は基本的に「生産費と販売価格の差を補

(表1) 農業産出額と生産農業所得 (1997、2007) (億円)

	産 出 額				生産農業 所得	コメ生産農 業所得(1)
	総 計	コ メ	野 菜	畜 産		
1997	99,113(100) (100)	27,792(100) (28)	23,000(100) (23)	25,823(100) (26)	39,651(100) (40.6)	11,117(100)
2007	82,585(83) (100)	17,903(64) (21.7)	20,893(91) (25.3)	24,787(96) (30.0)	30,207(76) (36.6)	6,552(59)
変化					-9,444 (100)	-5,435 (58)

注1) コメ産出額x生産農業所得率(1997年:40.6%、2007年:36.6%)

注2) コメ生産量。1997:1002万トン(100)、2007:871万トン(87)。コメ産出額の減少36%は、生産量の減少13%よりも23%ポイント多い。それは、価格の下落によるコメからの所得の大幅な減少を意味する。10年間の生産農業所得の減少額9444億円のうち、58%をコメが占める。コメからの所得の減少が、この間の農業所得減の中心であることを示している。

資料:農林水産省ホームページ

償する」ものであるから、補償基準としての生産費は重要な意味を持っている。まず、その意味と内容を確認しておこう。

生産費とは、生産を継続するために必要な費用(コスト)であり、「経営(物財)費+労働費+自作地地代+自己資本利子」によって構成されている。ここに自作地の地代と自己資本についての利子が入るのは、自分の土地を貸せば地代が得られるから、その逸失利益が費用としてカウントされているのである。自己資本利子についても同じである。

これは、経済原則に則った生産費の規定(経済学による規定)であり、万国共通である。

だが、日本(農林水産省『米および麦の生産費』)では、「経営費+労働費」を生産費とし、「経営費+労働費+自作地地代+自己資本利子」を全算入生産費としている。ちなみに、「経営費+労働費」は、全算入生産費のおよそ八五%である(表2)。日本では、毎年農林水産省によって、生産費についての調査が行われ、その結果が公表されている。生産費とは、この生産費調査に基づくもの(実際に生産に要した費用である)。

3 二〇一〇年度予算案における戸別所得補償の制度

(表2) コメ生産費の構成 (平成19年産)

項 目	円/60kg	%
物 財 費	8,815	53.7
労 働 費	4,749	28.9
うち家族労働費	(4,500)	(27.4)
うち雇用労働費	(249)	(1.3)
支払地代・利子	585	3.6
小 計	13,872	84.5
自作地地代	1,709	10.4
自己資本利子	831	5.0
総 計	16,412	100(1)

注1) 副産物の関係で合計は100とにならない。

資料：農林水産省『平成19年産 米および小麦の生産費』2009年3月、42-43頁

(表3) 標準生産費と標準販売価格

	内 容	期 間	額 (円/60kg)
標準生産費	経営費+ 家族労働費×0.8	7年のうち中庸5年	1万3703
標準販売価格	相対価格	過去3年間	1万1978

資料：農水省資料より

(1) 標準生産費

一二月二四日に提起された二〇一〇年度予算案において、コメ戸別所得補償における補償の基準となる標準的生産費は、過去七年間のうち中庸五年の「経営費+家族労働費の八割」＝1万3703円/60kgとされた(表3)。

標準的生産費として全算入生産費が採られたわけではないし、「経営費+家族労働費」が採られたのでもない。「経営費+家族労働費の八割」が設定されたのである。

標準的生産費1万3703円は全算入生産費(七年中庸五年)一万六、九二三円の八一%、「経営費+家族労働費(同)一万三七〇三元の九六%にあたる。

(2) 標準販売価格

標準販売価格は相対価格の過去三年間平均＝1万1978円とされた(前掲表3)。ここで、相対価格というのは、農協等の出荷団体・出荷業

(表4) 定額部分と変動部分

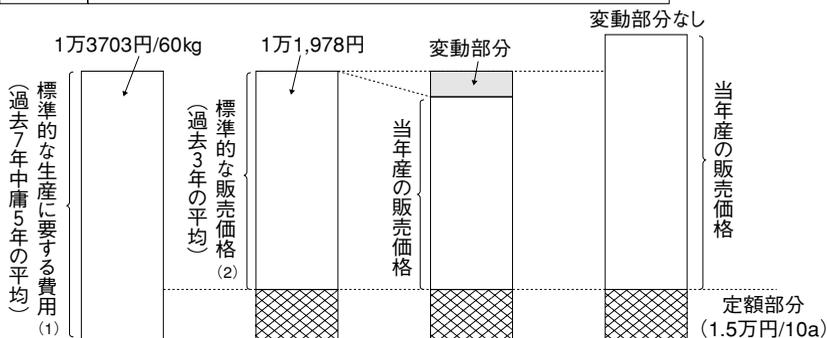
	額(1)(億円)	単価:円/60kg	単価:円/10アール
定額部分	1980	1,725	1万5000
変動部分	1390	(1,192)	(1万)
合計	3370	(2,917)	(2万5000)

注1) 対象面積132万haとして算定

資料:農水省資料より

図1 コメ戸別所得補償(平成22年度予算)

定額部分	10a当たり1万5千円(全国一律)
変動部分	当年産の販売価格が標準的な販売価格(過去3年平均)を下回った場合、その差額を基に変動部分の交付単価を算定



注(1) 標準的な生産費=経営費(物財費)+家族労働費の8割

(2) 標準的な販売価格=出荷団体・出荷業者と卸売業者との間の相対取引契約の価格から、運賃・包装代・消費税等の流通経費を引いたもの
資料:農水省資料より

者と卸との間の相対取引契約価格から流通経費・消費税を除いた価格である。

(3) 定額支払い額
標準生産費と標準販売価格との差額・一、七二五円/六〇kg \parallel 一〇aあたり一万五〇〇〇円が定額支払い部分とされた(表4、図1)。定額部分は、一二月までに、直接農家の口座に振り込まれるという(2)。

戸別所得補償の対象面積は一三二万ha(3)とされるから、定額支払いの総額は一九八〇億円、戸別所得補償の総額三三七一億円の五九%に及ぶ。定額払いは、「販売価格+定額払い」が標準生産費一万三七〇三円を超えても、販売価格が標準生産費一万三七〇三円を下回っている限り、支払われる(前掲図1)。

(4) 変動部分への備え
販売価格と定額払いの合計額が標準的な生産費に達しない場合、標準的な生産費と「販売価格+定額払い」の

差が変動部分として支払われる（前掲図1）。その変動部分への備えは一三九〇億円（三三七〇億円－一九八〇億円）、総額三三七〇億円の四一％である。これは、一九二円／六〇kgにあたる。標準販売価格Ⅱ三年間の販売価格の平均一万一、七九八円を前提にすれば、一万七八〇円（一万一、七九八円－一、一九二円）までさらに一〇％販売価格が下落しても、下落分を保証しうる備えをしていることを意味する。

(5) 定額部分一・五万円の農水省による根拠
農水省がどのような根拠で定額部分を一万五〇〇〇円としたのか。それは、食用米と水田転作の麦・大豆などの収益を同一にする（バランスを取る）という視点からであったとみられる。

表5は、予算案提示とともに提起された農水省の説明資料に基づく。これによれば、転作大豆の「一〇a」当たり販売収入＋経営所得安定対策からの支援＋水田利活用からの交付金三万五〇〇〇円（表6）＝収入合計八万三〇〇〇円から経営費四万二〇〇〇円を引いた後の所得は一〇a四万一〇〇〇円であり、同様にコメ粉用米の所得は一〇a四万三〇〇〇円となる。

これに対し、主食用米の場合、一〇a当たり販

(表5) 転作作物と主食用米の収益 (1000円/10a)

	販売収入	経営所得安定対策	水田利活用・戸別所得補償	収入合計	経営費	所得
小麦	12	40	35	87	45	41
大豆	21	27	35	83	42	41
米粉用米	25	/	80	105	62	43
主食用米	106	/	15	121	80	41

資料：農水省

(表6) 水田利活用自給力向上事業：交付金単価

作物	円/10アール
麦、大豆、飼料作物	35,000
新規需要米（米粉用、飼料用、バイオ燃料用、WCS用稲）	80,000
そば、菜種、加工用米（1）	20,000
その他作物（都道府県単位で単価設定可能）	10,000
二毛作助成（主食用米と戦略作物、または、戦略作物同士）	15,000

注1）加工用米は、戸別所得補償の15,000円も得られるので、交付金は合計3万5000円になる。

資料：農水省

売収益は二万六〇〇〇円（販売収入一〇万六〇〇〇円－経営費八万円）であり、これに定額支払い一万五〇〇〇円を加えると二〇a四万一〇〇〇円の所得となる。

このように、定額部分を一万五〇〇〇円としたのは、それによって、水田作物（主食用米、麦、大豆、コメ粉等の新規需要米）の所得を四万一〇〇〇円の同一水準で保証しようとするためものであるといえる。

では、定額部分 \parallel 一万五〇〇〇円の設定で全く問題はないのか。その検討は、後に「四・今後の課題」において行う。

（6）水田利活用・食料自給力向上事業と激変緩和措置

コメ戸別所得補償と共に、水田利活用の拡充・食料自給率の向上を目標とする水田利活用・食料自給力向上事業が設定され、二一七一億円の予算が付けられた。水田利活用事業は、産地づくり交付金（4）（〇八年度一三二〇億円）を廃止し、それに代わるものとして設定されたわけである。

そこにおいて、麦、大豆三・五万円／一〇a、新規需要米（コメ粉用米、飼料用米、バイオ燃料用米、WCS用稲）八万円が全国一律価格として設定された（前掲表5）。これまでのコメ粉・飼料用米への支援は五・五万円であったが、それらに主食用米なみの所得を保障するた

めの措置がとられたのである。

なお、水田利活用への参加 \parallel その交付金の受給は、すべての生産者が可能であり、生産調整への参加は条件とはされていない。

ところで、こうした水田利活用における全国一律単価の設定は概算要求時（〇九年一〇月一二日）に提起された。だが、これについて、たとえば、麦・大豆への一律単価三・五万円とこれまでの産地作り交付金のもとの地域設定単価（麦、大豆・四・五～五万円）との間に乖離が発生する問題があることが少なからぬ地域から提起された。産地作り交付金のもとで地域に定着した転作表・大豆を維持するための柔軟措置が求められたのである。

これについて民主党小沢幹事長が「これまでの交付金を下回らない」措置が必要と要請し、表7のような激変緩和措置（総額三一〇億円）が設定された。これによって、これまでの交付金水準が基本的に維持されるよう措置されうることになったとみられる。

4 戸別所得補償がもたらしうるもの

以上のような制度のもとに、三三七一億円の予算をもって二〇一〇年度から実施に移されるコメ戸別所得補償と水田利活用（二一六七億円）は、何をもたらしうるの

だろうか。

(1) 所得減に歯止めかけうる

標準的生産費一万三七〇〇円は生産者に対する保障価格である。この価格と販売価格との差額が補填(補償)されるわけである。過去三年間(二〇〇六〜〇八年度)の平均販売価格(標準販売価格)が一万二〇〇〇円であるから、その一七〇〇円上の一万三七〇〇円が保障される(それ以下には生産者の手取り価格は下がらない)ことを意味する。過去三年間平均で一万二〇〇〇円まで下がった生産者の手取り価格は、少なくともその一四%上の一万三七〇〇円まで上昇するわけである。戸別所得補償の第一の意義は、これまでのコメ所得を中心とする農業所得の減少傾向に歯止めをかけ、反転させようという点にある。

これまでのコメ経営所得安定対策には、①補填の基準となる基準価格が下落する、②補填が基準価格と当年産価格の差の九割にとどまる、③生産者の抛出金の分がマイナスになるなどの経営所得安定対策として不十分な問題があり、農業所得の減少に対し歯止めがかけられなかった。戸別所得補償制度は、こうした問題を解消する政策になっているといってい。

(2) 下からの広範な規模拡大への条件を形成

戸別所得補償制度は、「全国(全階層) 平均の標準生産

費と全国(全銘柄) 平均の販売価格の差」を補償する。

標準生産費には規模による格差がある。全階層平均は上述のように六〇kg一万三七〇三元(一〇〇)であるが、五〜一〇ha層は九、八三一円(七二)であり(表8)、平均よりも三、八七二円低く、それがメリット(利益)となる。

標準生産費が所得補償(保証)の基準として一定期間維持されるならば、意欲ある生産者はこのメリットを得ようと規模拡大投資を考える。すなわち、(標準的)生産費を基準とする所得補償制度は、規模拡大投資へのインセンティブ(刺激)となりうるのである。

戸別所得補償の対象者は販売農家(販売額五〇万円以上、または経営面積五〇a以上)一六九万戸とされており、これまでの経営所得安定対策の対象者二四・四万の七倍になる。

意欲ある農業者は一定規模(四ha)以上にだけいるのではない。標準生産費を基準にし、それと平均販売価格との差を補填する戸別所得補償制度を導入し、所得を保障することにより、下からの広範な規模拡大を促す経済的条件を形成することが可能になる。

それは、政府が一定の規模要件を基に担い手を決め、その類型にはめ込む形で規模拡大を推し進めようとしてきたこれまでの「上からの構造改革」の限界を克服する

(表7) 転作助成・激変緩和調整枠

県	額 (億円)	順位	%
北海道	133.5	1	51.9
青森	10.41	2	4.0
岩手	8.29	6	3.2
宮城	10.35	3	4.0
秋田	8.72	4	3.4
山形	5.3	9	2.0
福島	3.63	15	1.4
茨城	5.24	10	2.0
新潟	8.6	5	3.3
長野	3.83	14	1.5
岐阜	5	11	1.9
愛知	7.28	7	2.8
富山	7.01	8	2.7
石川	3.74	15	1.4
滋賀	4.99	12	1.9
京都	3.24	18	1.2
兵庫	3.65	16	1.4
山口	3.26	11	1.3
福岡	3.01	19	1.2
熊本	4.18	13	1.6
総計	260億円		100

資料：日本農業新聞 2010年1月12日

(表8) 規模別・標準生産費(注1)(平成17年産)

規模	標準生産費	指数
平均	13,703	100
0.5ha未満	20,278	146
5-10ha	9,831	72

注1) 経営費+家族労働費の8割

資料：農林水産省、「米及び小麦の生産費 平成17年産」

ことにつながると考えられる。

そもそも、規模拡大Ⅱ構造改革のために、一定規模以上の特定の階層に支援を限定するという「担い手政策」を設定しているのは日本だけである。それに類するものはアメリカにもEUにもない。アメリカ・EUにおいては規模拡大に貢献したのは、そのための経済的条件を形成した農業政策（アメリカの不足払い、EUの直接支払）である。

アメリカは、生産費を基準とした不足払いを一九七三年から一九九五年まで二三年間続けた。事実上の不足払いを導入した一九六三年を起点にすれば、実施期間は三年間となる。アメリカにおける規模拡大は、不足払い制度による所得の保証を基に規模の大きい層における利益の発生をインセンティブとして進展したのである。日本において規模拡大Ⅱ構造改革のために求められているのは、生産費を基準とした所得補償制度を少なくとも一〇年間継続して行うことである。

(3) 戸別所得補償の導入により、生産調整は文字通りの選択制になる

一九九六年の食管法の廃止・新食糧法への移行により、“作る自由、売る自由”となり、生産調整は、基本的には選択となった。しかし、生産調整の未達市町村に対するペナルティなどが続き、選択制は潜在化していたと

いえる。

戸別所得補償制度の実施により、生産調整に参加すれば、標準生産費一万三〇〇〇〇円が保証される。他方、非参加者は自由にコメを作れるが標準生産費は保証されない（価格が下がった場合、市場価格しか得られない）。

このように、生産調整への参加メリット、非参加のデメリットが明確になり、本来の生産調整Ⅱ選択制・生産調整への移行が可能になったのである。

(4) 水田利用・自給率向上へ向けて基本方向を設定

水田利活用・持久力向上事業において、麦、大豆三・五万円／一〇a、新規需要米（コメ粉、飼料用米、バイオ燃料用米、WCS用稲）八万円が全国一律価格として設定された。これまでのコメ粉・飼料用米への支援は五・五万円であったから、その生産拡大に向けて思い切った単価が設定されたといっている。主食用米なみの所得を保障する措置がとられたのである。

人口増が望めない状況下でコメ一人当たり消費量の漸減傾向が続くとすれば、残念ながら、今後も米消費の減少↓主食用米需要の減少が続くことは前提にせざるを得ない。

そうしたなかで、水田を有効利用しそれによって自給率を向上させようとするならば、コメ粉・飼料用米など主食用米以外の「他用途米」生産を本格的に進める以外

ない。また、そのためには、他用途米生産からの所得を食用米生産からの所得と比べ、遜色ないものにしなければならぬ。米粉・飼料用米等の新規需要米への八万円単価設定は、その基本方向を設定したものといえる。

上述のように、麦・大豆の全国一律単価三・五万円とこれまでの産地作り交付金のもとでの地域設定単価（四・五～五万円）との乖離については、激変緩和措置（三〇億円）によって、これまでの交付金水準が基本的に維持されるよう措置されうることになったとみられる。

なお、水田利活用における転作物等への支援について問題が残るとするならば、さらに打開が図られるべきである。

5 今後の課題

(1) 周知の徹底と着実な実行

日本農業新聞によれば、生産者の四割は「制度がよくわからない」といっている。これまでの経営所得安定対策からの転換であるから、その状況は当然とも言えるが、この事態は全力を挙げて克服される必要がある。

具体的には、戸別所得補償は、生産調整参加が前提であるから、生産調整参加とセットになっている。制度についての理解を広め、そこから生産調整・戸別所得補償

への参加を広く促していくことが求められている。

(2) 来(二〇二一)年度に向けての課題

基準を「経営費十労働費一〇割」とし、定額部分を一〇アール二万円に

①「家族労働費八割」の根拠付けは、まず、定額払いありき

二〇一〇年度について、補償の基準となる標準的生産費は「経営費十家族労働費の八割」 \parallel 一万三七〇三元 \parallel 六〇kg、それと標準販売価格一万七九八円との差 \parallel 一、七二五円 \downarrow 一〇a一万五〇〇〇円が定額部分とされた。その根拠は、麦・大豆等の水田転作物や米粉・飼料用米等の新規需要米の所得（一〇a四万一〇〇〇円）との均衡であった。すなわち、一〇a二万六〇〇〇円の販売収益のある主食用米に一万五〇〇〇円の定額払いを行えば、その一〇a所得も四万一〇〇〇円になり、三万五〇〇〇円の交付金を得る麦・大豆、八万円の交付金を得る新規需要米の一〇a所得四万一〇〇〇円と同水準になる、ということであったわけである。

これは、それなりの根拠付けといえるが、なお、そこには、検討課題が残っている。

それは、この考え方は、まず定額払い \parallel 一万五〇〇〇円ありき \parallel に基づいているという問題である。そこから逆算して、基準の標準生産費が「経営費十家族労働費の八割」に設定されているといわざるを言えない。言い替

えると、補償の基準である標準的生産費を、何故、家族労働費の八割に設定しているのか、という論拠が明確には説明されていないのである。

②家族労働費⇨実際の労働に対する対価

これについて、「家族労働費の一〇割を基準にすると、(補償の基準が必要以上に高すぎて、その結果、貯金に回る。あるいは、モラルハザードを引き起こし、生産性の上昇につながらない)」(農水省、予算説明資料)という説明が行われているが、これは、論拠にならない。

家族労働費は、現にコメ生産のために働いた労働時間(二〇〇九年、一〇aあたり平均二六・八五時間(5))に対する対価⇨実際の労働に対する労賃部分だからである。

また、これが、生活費になる。従って一〇〇%補償(保証)されて然るべきものである。

また、農水省の説明資料は、「畜産の現行の所得安定対策(肥育牛経営安定対策…通称マルキン)において、家族労働費の八割補償としているから、同じ基準が用いられるべき」という説明も行われているが、畜産は、すでに主業農家中心の生産構造になっており、そこには、規模拡大⇨構造改革の課題は存在しない。構造改革の課題を抱えるコメとそれが畜産を同次元で論ずべきではないのである。

来(二〇一一)年度のコメ戸別所得補償について、標準的生産費を「経営費+家族労働費の一〇割」⇨一万四、二二七円/六〇kgとし、標準販売価格一万一、九七八円との差二、二四九円/六〇kg⇨一〇aあたり二万円を定額払いとすることを検討する必要がある。

なぜなら、そうすることにより、①コメ生産に費やした家族労働部分を補償(保証)することに加え、②所得(労働費部分が所得の中心をなす)をきちっと保証することによって、規模拡大へ向けての経済的条件の形成をより一層促し、規模拡大へのインセンティブもより強くする、さらに、③所得補償のメリットが高まれば、生産調整への参加は増えるからである。

③財源は現予算の変動額のなかにある

仮に、一〇年度と同じ三三七〇億円を所得補償の財源として前提した場合、定額部分は二六四〇億円(二〇万円x一三二万ha)となり、価格下落に対する備え⇨変動部分は七三〇億円(三三七〇億円-二六四〇億円)となる。なお、六〇kgあたり六二六円の下落に対する備えとなりうるのである。

標準生産費を「経営費+家族労働費一〇割」とし、定額部分を一〇アール二万円とする財源は存在しているのである。

(3) 来(二〇一〇)年度に向けての課題

水田利活用と生産調整

水田利活用・自給力向上事業の交付金の受給には、生産調整への参加は条件とされていない。だが、主食用米の消費量に応じた生産を行おうとすれば、生産調整は不可欠であり、主食用米の消費量が漸減していくなかでは、生産調整面積の拡大と生産調整の強化は避けられない。

こうした事情を踏まえれば、今(二〇一〇)年度の生産調整への参加状況を見て、二〇一一年度については、柔軟に考える、すなわち生産調整の強化が必要ならば、水田利活用の交付金受給に生産調整を条件とすることを検討する必要があると考えられる。

(4) 独自の飼料用米品種の開発

水田利活用・自給力向上事業の本格的拡大(特に、飼料用米の拡大)には、①食用米と一目で区別しうる、②単収が高い、③独自の飼料用米品種の開発が不可欠である。その早期の開発に向け全力が投入される必要がある。

注1 表1では、一九九七～二〇〇七年一〇年間の生産農業所得の減少額九四四億円のうち、五八%をコメが占める。コメからの所得の減少が、この間の農業所得減の中心であることを示している。コメの生産量は、一

九九七・一〇〇二万トン(二〇〇)、二〇〇七・八七一万吨(八七)であり、一三%の減である。他方、産出額は三六%の減少で、生産量の減少よりも二三%ポイント多い。それは、価格(生産者の手取り価格)の下落がコメからの所得の大幅な減少をもたらしたことを示している。

注2 二〇〇九年一月六日、農政ジャーナリストの会の研究会における山田副大臣の講演。

注3 日本農業新聞、二〇〇九年一月一七日

注4 産地づくり交付金は、地域の判断で地域の生産振興や担い手の形成に用いうる資金であり、これを用いて、地域の新しい展開が少なからず生まれてきた。JAいわて花巻の雑穀生産もそのひとつである。ところが、

水田利活用自給力向上事業では、麦・大豆などを全国一律単価にするとしていたので、地域の設定単価がカバーされない場合が出てきたのである。これまでの地域の活動が維持されていくことが大事であって、水田利活用自給力向上事業には、それを可能にする柔軟性が内包される必要がある。激変緩和措置は、その柔軟性を用意したもの、といえる。

注5 農林水産省『平成一九年産 米及び小麦の生産費』四四頁

(二〇一〇年三月一日)

二二年度農林予算への疑問

東京農工大学名誉教授 梶井 功

今年一月二十九日、就任後初の施政方針演説で、鳩山総理は、国民の“いのちを守る”ことを強調し、“農業再生に果敢に挑戦し”、“食料自給率の五〇%までの引き上げをめざす”と明言された。

が、そのための農政を実施する二二年度農林水産予算概算要求は、九二兆円という、これまでの最高の予算が全体としては組まれているなかで、前年度当初予算対比四・三%減の予算になっている。これで、“農業再生”は可能になり、“食料自給率の五〇%までの引き上げ”は実現するのだろうか。国会審議でその疑問が解かれることを期待するものだが、以下、若干の問題点をあげておくことにしたい。

(一)

二二年度農林水産概算要求額を、前年度当初予算とくらべた第一表を掲げておこう。今年度は——民主党政権下ではこの方式が続くのだろうか——“事業仕分け”という予算編成上にこれまでなかった段階が組み込まれた

ので、“事業仕分け”前に農水省がつくった二二年度要求額も一緒に示してある。

第一に注目しておかなければならないことは、“事業仕分け”にかける前の要求段階ですでに前年対比六%減の要求額になっていることである。二一年度当初予算よりも一五三四億円低い要求になっているのであるが、一五三四億円の大部分一四九三億円は公共事業費になっている。公共事業のなかでは災害復旧等事業だけが前年度予算と同額の要求であり、それ以外農業農村整備、林野公共、水産公共はいずれも前年度当初予算対比一五・三%減の要求になっている。“コンクリートから人へ”が民主党の掲げたスローガンの一つだが、それに忠実に従って節減した公共事業費要求となったのであろう。

が、それで終わらなかつたのが今年の——いやこれからもそうなるのだろうか——予算編成だった。“事業仕分け”と称する要求予算削減メカニズムが新たに入ったからであり、“事業仕分け”にかかって公共事業費は更なる

第1表 平成22年度農林水産予算概算要求

	(1) 平成21年度 予 算	(2) 平成22年度 要 求 額	(3) 平成22年度 概算決定額	(4) 対前年度比 (3)/(1)×100
農林水産予算総額	億円 25,605	億円 24,071	億円 24,510	% 95.7
1 公共事業費	9,952	8,459	6,563	65.9
農業農村整備	5,772	4,889	2,129	36.9
林野公共	2,609	2,210	1,870	71.7
水産公共	1,378	1,167	871	63.2
農村漁村地域整備交付金	—	—	1,500	皆増
災害復旧等事業	193	193	193	100
2 非公共事業	15,653	15,612	17,954	117.7
一般事業費	6,993	6,829	6,355	90.9
食料安定供給事業関係	8,659	8,790	11,599	134.0

備考) (1)、(3) は平成22年1月「農林水産予算概算要の概算」、(2) は平成21年10月「農林水産予算の要求の概算」による。

節減を強いられ、概算決定額としては要求額から更に一八九六億円を切り込まれ、前年度対比三五%減の概算決定額となった。

公共事業の大幅削減の反面、非公共については、民主党農政の目玉だが、本格実施は平成二二年度からとなっている農家戸別所得補償の先行モデルになる米戸別所得補償モデル事業などを含む食料安定供給事業関係予算が、前年度予算はもちろん二二年度要求額をも上回って認められたことによって、前年度予算を一五%近く上回る概算決定額になっている。

民主党を圧勝させた戸別所得補償制度実行への意志を明確にした予算、と聞いていいかもしれないが、その反面が公共事業の大幅削減というのは、本当にそれでいいのか問題だろう。公共事業のなかでも削減額が特に農業農村整備に大きいことに注意を喚起しておかなければならない。第1表に見るように、要求段階では農業農村整備・林野公共・水産公共いずれも前年度対比一五・三%の減額要求でそろっていたのだが、概算決定額になると農業農村整備は前年度対比マイナス六三・一%、林野公共二八・三%、水産公共マイナス三六・八%と削減幅を大きく異にする。農業農村整備の削減率が最も高いのであって、「事業仕分け」の大鉈は特に農業農村整備に振られたといっていだろう。

“政治シヨウとしては大成功をおさめた” “事業仕分け” については、本誌年頭所感で

“これまで密室で進められた予算編成課程の問題点を、一部にせよ国民の目の前で明らかにしてくれたいという点は、むしろ高く評価していい。が、このやり方が本当に実のあるものになるには、仕分けに人を得ることが重要条件になるが、事、農政諸事業に関してはその点で大きな問題があったといわなければならぬ”

として、幾つかの問題点を指摘しておいたので、ここでは繰り返さないことにするが、大鉦を振われた農業農村整備に関して、認識の問題性を示す例として農道整備事業について一言つけ加えておきたい。

六八億七千万円が要求額として組まれていた農道整備事業は“廃止”と“仕分け”で判定されたが、それについての仕分けに当たった委員のコメントは“中山間地域等、本当に必要な農道に限定して予算を縮減すべき”というコメントも少なからずあったが、“大勢”は

“農道整備事業を単独の事業として行うという歴史的意義はもはや終わった、農業農道を一般道と区別する意義はうすい、必要があれば自治体が自ら整備すべき”というコメントだった。

“事業仕分け”は第一に、その事業が“社会から本当に

求められているのか”の論議から入り、第二に、必要な事業だとしても“国が担わなければならない事業なのか”を吟味するのだとされているが、農道整備事業の場合は“歴史的意義は：終わった”として、ことからは、かつては“社会から本当に求められている”事業であり、国がやるべき事業としての意味を持っていたのだが、そういう事業はもうほとんど終わった、という認識なのであろう。

が、“必要があれば”ということは、まだ必要なところはあることを認めてはいることになるが、その事業は“自治体が自ら整備すべき”だということである。何故今は自治体なのか、については説明がない。

問題は、今なお整備が必要とするところはどこか、ということを抱えている自治体にやる力があるか、ということだが、今日なお農道整備を必要とするところは、多くは財政力の乏しい自治体の多い中山間地である。財源手当てを伴わない限りは、自治体だけでは必要を認めてもやれない、ということが殆どであろう。“来年度予算計上は見送り”とされた耕作放棄地再生緊急事業の論議の際には“原野化されても耕作地に戻す必要はない”との発言まで飛び出した。(〇九・一一・四日付日本農業新聞) そうだが、農道整備事業のこの取扱いにも、自治体だけでは必要な農道整備ができず、

そのため条件不利地の営農が縮小後退し、耕地の“原野化”が生じてもかまわない、という判断があつてだとすれば、問題だろう。

食料自給率五〇％への引上げにとっては、耕地と労働力の確保、そして耕地利用率を高めることが不可欠の要件になるが、農業農村整備事業はまさにそれにかかわる。前年度対比六三％の予算でいいのか、まだ委員会審議が残されている。しっかり議論してもらいたいものだ。この点に関連して気になるのは、朝日新聞が報じた次の一幕である。

「穏やかだった小沢一郎幹事長の口調が変わつた。『だめだ、政治的態度が悪い。そんな所に予算をつけるわけにはいかない』。」

昨年一二月八日、国会内の民主党幹事長室。衆院農林水産委員長筒井信孝氏が土地改良事業の予算確保を要望した瞬間のことだった。(一〇・二・一付朝日新聞)

土地改良団体のトップを自民党国会議員が占め、これまで土地改良団体推せん議員候補は自民党候補だった。土地改良事業が、今の農業農村にとってどれだけ必要とされているかという判断からではなく、その実施を担当している団体の“政治的態度が悪い”ことを問題にして予算を圧縮したままにしているのである。国の予算を、

こういう判断できめていいものだろうか。“政治主導”は“政治家主導”ではないのか。こういう“政治家主導”で現実に困るのは、事業を待ち望んでいる農業者であり、その多くが民主党を支持したからこそできた政権交替であることを、忘れるべきではないだろう。

(一)

食料安定供給事業の中心になつてのが戸別所得補償

第2表 戸別所得補償制度のモデル対策

	億円
戸別所得補償制度のモデル対策	5,618
(1) 水田利活用自給力向上事業	2,167
(2) 米戸別所得補償モデル事業	3,371
(3) 戸別所得補償制度導入推進事業	80

〔平成22年度農林水産予算の概要〕(H22・1)による

償制度に関するモデル事業である。民主党が看板として掲げているこの制度は、来年度から本格的に実施されることになつており、今年はそのモデル事業として水田農業を対象に実施されるのだが、平成二二年度農林水産予算の概要(平成二二年一月)が示す“戸別所得補償制度のモデル対策”は、第2表のような構成になつている。

戸別所得補償制度のモデル対策となつているのに、まず水田利活用自給力向上事業があつて次に米戸別所得補償モ

デル事業になっている。どうしてこの順序なのか、まず腑に落ちない。H二一・一〇「…予算要求の概算」では、同じく三本の構成で予算額も同じだったが、順序は米戸別所得補償モデル事業が(1)、水田利活用が(2)だった。順序を変えたことについて特段の説明はされていない。モデル対策といっている以上は、モデル事業こそが主役であり、(1)にもってくるのが常識だろう、と私などは考えるのだが、より以上に問題にする必要があるのは、同じモデル対策でありながら、(1)と(2)では助成金の交付対象が異なることである。

米戸別所得補償モデル事業では、「米の「生産数量目標」に即した生産を行った販売農家・集落営農のうち、水稲共済加入者又は前年度の出荷・販売実績のあるものが「交付対象者」であり、交付対象者に、「恒常的に生産に要する費用が販売価格を上回る」ことに對する「所得補償」として一〇a・一五万円が「交付」され、更に「当年産の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合、その差額を基に変動部分の交付単価を算定し、これに交付対象面積を乗じた金額」が「交付」される(「内はH二二・一「…予算の概要」の説明)。

が、水田利活用自給力向上事業で助成対象になるのは「水田を有効活用」した、「麦・大豆・米粉用米・飼料用米等の戦略作物」だが、これら戦略作物には「生産数量

目標」自体が設定されていないし、水田に課されている主食用米の「生産数量目標」の達成にかかわらず助成対象とします」とされている。

助成金の交付対象者に、「生産数量目標」という大きな制約が戸別所得補償にはあり、水田利活用にはないという、制度の組み立てにおける大変なちがひがあるのに、両事業を「戸別所得補償制度に関するモデル対策」としているのだが、こんなことでいいのだろうか。

民主党が〇七年の第一六八回臨時国会に提案し、参議院で可決されたものの、第一六九回通常国会での衆議院否決で廃案になってしまった。「農業者戸別所得補償法案」では、農業者戸別所得補償制度は

(ア) 国、都道府県及び市町村が「主要農産物の種類」ごとに「毎年「生産数量の目標を設定」し(法案第三条、「…は法案での表現)、

(イ) その「生産数量の目標に従って主要農産物を生産する販売農業者」に、その「所得を補償するため」の交付金を交付する(法案第四条)ことにするが、

(ウ) その交付金は「主要農産物の種類別の標準的な販売価格と標準的な生産費の差額を基本として…：定める面積当たりの単価」に「販売農業者のその年度における当該主要農産物の生産面積…：を乗じて」算定する(法案第四条第二項)

という制度だった。

“主要農産物”とは、米、麦、大豆その他（法案第二条）の“食料自給率の向上ならびに地域社会の維持及び活性化その他の農業の有する多面的機能の確保に資する”（法案第一条）ものとして政令で定める農産物をいう（法案第二条）とされていたが、参議院での質疑の際の発議者平野達男議員の答弁では

“基本的には、標準的な当該作物に係る生産費と標準的な販売価格とを比較いたしまして、生産費が上回っているという、そういう作物については、この法律の対象にでき得る……（米、麦、大豆以外では）菜種、てん菜、サトウキビ、でん粉用バレイショ等々の作物”（第一六八回国会〇七・一一・一参議院農林水産委員会会議録第四号五ページ。）（は筆者捕捉）
があげられていた。

施策対象にする“主要農産物”の“生産数量目標”が毎年定められ、その“目標に従って”生産販売を行っている農業者を施策対象にする、という仕組みである。当然ながら“生産数量目標”は個々の農業者に割りあてられるのであろう。

この戸別所得補償法案が示していた制度の骨格と今回の「戸別所得補償制度に関するモデル対策」の仕組みは、

後者には制度の基礎になる生産数量目標とは全く無縁の水田利用自給力向上事業が含まれている、という点で明らかに異なる。米の「生産数量目標」に従って主食用米の作付を制限し、主食用米以外の作物を水田に作ってもらう以上は、それら作物の収益性保証が当然必要になるが、その保証は、米の所得補てん一・五万円とは別の保証に当然なる。水田利用での「直接助成」はその保証のためのものである。“水田を有効活用して、麦・大豆・米粉用米・飼料用米等の戦略作物の生産を行う”ことそれ自体、主食用米に対する「生産数量目標」に従うからこそ生ずる。“米の「生産数量目標」の達成にかかわらず助成対象とします”などと言う必要はなく、むしろ、こうした戦略作物についても生産数量目標を示してこそ、「モデル対策」の名に値する事業になるのではない。飼料米や米粉用米については生産計画などつくられたことはない。何を根拠にしてどれ位の生産数量目標を見込むか、それを各地域に配分する基準は何か、ということをやってみてこそ「モデル事業」になれるだろう。

水田利用活用自給力向上事業では、米粉用や飼料用など、主食用以外の“新規需要米”に一〇a八万円を交付する優遇策がとられている。“主食用米並の所得を確保し得る水準”と「農林水産予算の概要」は説明しているが、自給率アップにも大きく寄与する最有力作物とみている

のであろう。

そのこと自体は賛成できる。特に飼料米重視は、これまで飼料穀物国内生産政策が極めて薄かったことを考えれば、高く評価していい。

が、それに関連して気になるのは、民主党が米政策に関する重要公約として、かねがね三〇〇万トン棚上げ備蓄政策をいっていることと、この優遇策がぶつからないか、ということである。

これまでの回轉備蓄政策が、時に強力な米価引下げ作用をとまなっていたことからいって、棚上げ備蓄は賛成である。この点については、大分前になるが「米価を維持するには、過剰分を品川の海へでも放り込め」といったという高橋是清の故事をひきながら、次のように指摘したことがある。

「今日、食糧法施行二年目にして、米政策は混迷の極みにあると聞いていいだろう。この混迷の最大の要因は、ミニマムアクセス米を含む政府備蓄米の運用方式の誤りにあると私は思う。備蓄を回轉備蓄として運用する限り、備蓄米はつねに市場庄迫要因として作用する。今年のように、古々米、古米の売却を焦るあまりに値引き販売するに至ってはなおさらのことである。

備蓄はいうまでもなくいざというときの保険であ

る。保険は無事だったら掛け捨てが常識だ。平時時には備蓄米を放出しなければならぬような事態が起きなかった天の恵みを感じて、古米は「品川の海へでも放り込む」までではなくとも——もっとも品川の海もなくなくなってしまったが——飼料用として払い下げるなり、途上国への援助に充てるなどして棚上げすべきなのである。そうしてこそ備蓄政策といえるのである。高橋是清に学ぶのは、いまからでも遅くない。「月刊JA」九七・一一、拙著〇六年刊「小泉『構造改革農政』への危惧」に収録。

問題は三〇〇万トンのうちのどれ位を毎年棚上げするか、棚上げ米の処分先はどうなるのか、ということである。古々米を棚上げするにしても一〇〇万トンになる。援助を必要とする途上国への贈与ももちろんある。ところが、国内向けでは当然に非主食用用途向けになる。棚上げ米は飼料米にはしなときめているのではないだろう。「戦略作物」を何にするのか、それらの「生産数量目標」はどうするのか、といった戸別所得補償制度の根幹に三〇〇万トン棚上げ備蓄は深く関係している。戦略作物、生産数量目標、助成金水準、棚上げ備蓄、これら全体となって示されてこそ、農業再生の長期政策としての信頼性が高まる。今のかたちでは「モデル」はテストで終るのではないか、という疑問をもたせる。

予算面からみた戸別所得補償

モデル対策の性格をめぐる

東京大学教授 谷口 信和

二〇一〇年度予算が年度内に成立することになり、戸別所得補償モデル対策はいよいよ実施段階に入った。モデル対策の概要や農業予算上の位置については本誌の別稿で明らかにされることになっているから¹⁾、ここではまず、①戸別所得補償モデル対策（以下ではモデル対策と略記）全体の特徴を農政思想の転換という点から簡潔に整理し、次いで予算を切り口として、②今回の米戸別所得補償モデル事業の特徴を民主党の戸別所得補償制度の原案からの発展という視角から検討し、さらに、③農業構造政策としての性格を吟味したい。そして、④水田利活用自給力向上事業が激変緩和措置を伴わざるをえなくなったことの意味を検討することにしよう。

1、戸別所得補償モデル対策にみる

農政思想の転換²⁾

忘れてはならないのは、一方で今回の対策が当初の戸

別所得補償政策そのものではないモデル対策に止まることであり（限定性）、他方ではそれにもかかわらず、従来の農水省の路線とは大きく異なる農政思想における転換がみられることである（前進性）。まず後者から検討していこう。

モデル対策は、戸別所得補償制度が目指す方向としては、①食料自給率向上が国の主要課題であり、②自給率向上のためには水田の利活用が重要であるが、③米需要減少の中で自給率を向上させるには、米以外の作物生産を増大させることが必要である。したがって、④その前提として水田農業経営を安定させ、自給率向上に取り組む環境を作ることが不可欠であるとし、③のために「水田利活用自給力向上事業」（以下では水田利活用事業と略記）、④のために「米戸別所得補償モデル事業」（以下では米戸別補償事業と略記）を配置した³⁾。

農業政策の構想序列

農業政策の組み立てにあた

ては、政策思想↓政策課題↓政策対象↓政策目的↓政策手段↓政策目標といった政策構想の序列が何よりも大切である。起点としてどのような政策思想を採用するかによって、最後の政策目標は大きく異なってくることが容易に理解されるからである。こうした視点からモデル対策の枠組みを再整理すれば、①食料安全保障を確保することが日本農業の最大の役割であるという**政策思想**の下に、①当面する最大の**政策課題**として食料自給率向上を掲げ、②この課題実現のために水田を**政策対象**として、その利活用を図り、③米以外の作物生産の増大という**政策目的**を実現することとし、④その前提条件としての水田農業経営の安定という**政策手段**を用いて、⑤一〇年後には五〇%、二〇年後には六〇%の食料自給率という**政策目標**を実現しようとするものである。このうちの①〜④は上述のモデル対策の①〜④に対応している。また、⑤は直接的には政策文書において表明されているわけではないが、すぐにもるように民主党の政策体系全体からこのように判断されるものである。

このモデル対策では以下のように政策思想における四重の転換がみられる点を指摘しておくべきであろう。なぜなら、この点を抜きにして具体的な事業の当否を論じることが必ずしも有益ではないと考えられるからである。

転換 1 Ⅱ 自給率向上への強い意志

第一に注目されるのは、モデル対策の包括的な位置づけが改めて食料自給率の向上にあると明記された点である。二〇〇七年一月に参議院で可決された「農業者戸別所得補償法」は

第一条で、「食料自給率の向上並びに地域社会の維持及び活性化その他の農業の有する多面的機能の確保に資することを目的と」していたが、二〇〇九年一月一日に農水省が財務省に提出した概算要求におけるモデル対策は担い手政策の色彩が強い米戸別補償事業が前面に出ており、水田利活用事業による自給率向上は後景に退いていた。一二月二二日の決定はこうした農水省案を民主党の主張に引き戻す形で実現された。この点は高く評価されるべきである。

転換 2 Ⅱ 米政策から水田農業政策へ

後にみるように

に畑作物がモデル対策からはずされた結果、数字上では食用米重視型の予算構成となったが、位置づけとしては水田転作を通じた自給率向上が優先性をもつとされ、食用米生産の安定は水田転作を進める上での前提条件にまで地位を低めたことが注目される。つまり、水田農業政策を従来の食用米政策の枠内から解放し、独自の意義を有するものに高めることが目指されているのである。

転換 3 Ⅱ 飼料用米の本格的導入へ

しかも、原案に

はなかつた新規需要米の本格的な導入が提起されたこと

は一面では旧政権末期からの政策的継続性の側面もあるが、水田農業の可能性を大きく拡大する重要な政策転換として高く評価したい。

転換4Ⅱ増産インセンティブ重視へ 今回のモデル

対策で最も注目すべき転換は、①食用米についても生産目標数量に即した生産者に対するメリットを定額部分・変動部分の直接支払いによって与えるほか、②水田利用用事業では米の生産調整への参加やその達成を要件とせずに、戦略作物等の生産に参加する者に直接助成することとしたことである。すなわち、ペナルティ（生産抑制）からインセンティブ（増産重視）への政策思想の転換である。人事考課に即して例えれば、業務で失敗しない人材を求めるべく減点主義の評価方法を採用するか、多少の失敗よりも結果として業績が上がる人材を求める加重点義を採用するか之差である。どちらが優れているかが重要なものではなく、いかなる政策目標に対してどちらが有効なのかが問われるべきであろう。食料自給率五〇〇六〇%の達成、そこに政策目標が設定されるならば疑いもなく後者に優位性があるといっている。ここでは生産抑制ではなく、増産こそが重要な政策目的とならざるをえないからである。

今回のモデル対策の評価はまずもって以上のような四重の農政転換の意義をリトマス試験紙として行われねば

ならない。その上で初めて予算制約の枠内での政策の相対的有効性が問われるべきであろう。

2、戸別所得補償制度の政策構想の推移

ところで、今回のモデル対策を構想する上での直接の立脚点はいうまでもなく、民主党の二〇〇九年選挙公約マニフェストと民主党政策集INDEX2009にある。しかし、その政策的起点は二〇〇四年五月に公表された「農林漁業再生プラン（骨子）」にあり、その後これを発展させた二〇〇七年一〇月の「農業者戸別所得補償法案」がモデル対策への橋渡しとなったとみても大きな誤りはないであろう。とはいえ、本稿ではそれぞれの政策内容の詳細を検討する紙幅の余裕はない。そこで、ここではもっぱら以上の政策案に基づいて作成された「戸別所得補償」に関する事業予算案の簡単な比較を通じて、モデル対策の特徴を浮き彫りにすることに止めるをえない。

このために表1を用意した。この表から以下の諸点を読み取ることにした。

モデル対策か本対策か 第一に、原案（二〇〇四年

五月）や修正案（二〇〇七年一月）はかなり有名になったように約一兆円の予算を計上していたが、モデル対策では五〇%強の五、六一八億円に縮小された。それに

表1 戸別所得補償モデル対策の予算構成

地目・作目などの区分		2004年5月農林漁業再生プラン・原案・試算		2007年11月農業者戸別所得補償法案・修正案・試算		2010年度戸別所得補償モデル対策	
		面積 万ha	予算額 億円	面積 万ha	予算額 億円	面積 万ha	予算額 億円
水田	食用米	145	5,050	132	3,525	132	3,371
	新規需要米以外の戦略作物	40	1,565	62	3,352	56.68	1,427
	新規需要米・加工用米	-	-	-	-	8.47	521
	二毛作助成	-	-	-	-	11.59	174
	事務経費	-	-	-	-	-	45
畑	麦・大豆・なたね	13	358	62	1,610	-	-
	てんさい・でん原ばれいしょ	-	-	-	355	-	-
区分なし	飼料作物・そば	85	1,025	-	500	-	-
食用米以外の小計		138	2,945	-	5,817	65.15	2,167
規模・品質・環境保全加算		-	1,000	-	600	-	-
生産条件不利補正		-	1,000	-	300	-	-
推進事業費(導入推進・統計調査)		-	-	-	-	-	80
合計		283	9,998	-	10,242	198.35	5,618

- (注) 1. 空欄は数字が与えられていない。
 2. 飼料作物・そばは2007年は水田と畑の区分がなく、2010年度対策では新規需要米以外の戦略作物に含まれている。ただし、2004年の畑の飼料作物は区分なしに計上してある。
 (出所) 民主党篠原孝衆議院議員の提供資料による。

は二〇〇八年以降の金融・経済危機や事業仕分けによっても容易には予算原資が見出しえない財政危機が影を落としていた。とはいえ、本対策ではなくモデル対策であり、以下にみるように実施対象が原案などと比べて大幅に縮小しているにもかかわらず、農林水産予算の二二・九%にも達する五、六一八億円という巨額の予算が充当されたことは、水田と米に関しては事実上、本対策に近いものが盛り込まれたと判断せざるをえないであろう。新政権成立からわずか三ヶ月余でここまでの具体化が図られたことは「戸別所得補償制度」が新政権にとっての目玉政策であったことを如実に物語っており、実現に向けての強い政治的意志を確認することができる。しかし、他方では拙速性にとまなう多くの改善すべき課題を抱えており、モデル対策という位置づけを明瞭にして、試行錯誤を通じた修正を恐れてはならないであろう。

水田政策への傾斜 第二に、実施対象をみると、原案・修正案では「食用米＋畑作物＋各種の加算」の一体的実施であったが、モデル対策では「畑作物＋各種の加算」が脱落し、畑作物はもっぱら水田転作物に限定されることになった。すなわち、実施対象が原案・修正案での水田・畑の土地利用型作物全体からモデル対策では水田作物へと限定されたという質的差違が存在しているのである(水田政策への傾斜)。

また、原案では総予算の五〇・五％が食用米に充てられていたが、修正案では三四・四％に後退し、食用米以外が五六・八％を占め、水田と畑の麦・大豆・なたね、畑のてんさい・でんぷん原料用ばれいしょなどの畑作物が重視される方向へ転換していた。しかし、モデル対策では再び食用米の予算割合が高まり、原案のレベルをも大きく超える六〇・〇％に達するという量的差違が存在しているといつてよい（食用米政策への傾斜）。

このため、モデル対策では水田と畑が一体的に対象とはされなかったことから、水田の戦略作物としての麦・大豆については従来の水田・畑作経営所得安定対策に基づく生産条件不利補正対策（緑・黄ゲタ）が残存し、これと新たな水田活用事業が併存することになった。そこから、前者と後者の受給資格者が異なることに伴って、現実の転作・二毛作・食用米生産の担い手が一致していない場合には交付金の受給状況が複雑に異なるという派生的問題を惹起することになった。

自給率向上に向けて水田農業を重視するという方向は高く評価すべきであるが、そのことは畑作農業を軽視してもよいということを意味しているわけではない。歴史に目をもち込んで論評することは必ずしも生産的ではないのだが、モデル対策のモデル性を重んじるのであれば、水田・畑作の一体的実施が望まれた感は否めない。

このことは第三の論点に関連してくるといってよい。

水田転作は重視されたか 第三に、水田活用事業

では従来の水田転作物は戦略作物と位置づけられ、自給率向上政策の重要な柱とされた。そして、①戦略作物のうちでは新規需要米が八万円／一〇aという高い交付金水準を獲得して、最重要視されている。日本の農政史上で初めて本格的な飼料穀物政策が登場したというべきであり、米が食用米の枠を超えて飼料用米を始めとする多様な用途を獲得した点でも画期的な意義をもっているといふべきであろう。

また、②水田二毛作に対する直接の助成によって水田高度利用への積極的なインセンティブ重視政策がとられたことも注目しておきたい。なぜなら、すでに一部の大規模法人経営においては、米・麦・大豆二毛作体系の確立によって土地利用型農業における周年就業が実現されつつある中で⁵⁾、制約があるとはいえず、日本の水田農業においても新たな企業の経営体成立の可能性がこうした政策転換によって切り開かれる条件が生まれてきたからである。

とはいえず、③麦・大豆・飼料作物といったいわゆる畑作物は戦略作物の位置づけを与えられてはいるものの、後述するようにその交付金水準は産地確立交付金の水準を下回る場合が少なくなかったことから激変緩和措置の

導入を余儀なくされたことは看過できない問題であった。つまり現実に進められてきた転作における畑作物の意義が相対的に軽視されたからである。本来であれば、麦・大豆・飼料作物の従来の交付金水準維持・確保の上に新規需要米重視政策がとられるべきであったといつてよい。これはモデル対策で畑地が対象とならなかつたという点での「モデル性」における問題というよりは、畑作物自体の位置づけの低さという問題に由来していると思われるべきであろう。

加算措置の脱落 第四に、モデル対策であればこそ、規模・品質・環境保全型農業加算は実験的にも取り組むべき課題であつたと思われる。なぜなら、上述のような食用米の生産調整選択制の実現と、生産調整参加とは切り離された戦略作物の生産助成がインセンティブ政策においては増産という量的側面を実現するものと理解すれば、これらの加算措置はインセンティブ政策の質的側面を担保する性格をもち、両者があいまってインセンティブ政策の内実を形づくるものと判断されるからである。

最後に、以上に述べてきたこととは別の角度から戸別所得補償制度のモデル対策における包括的な論点を一つだけあげるとすれば、モデル対策の構想には二つの道の選択がありえたということである。すなわち、内容的に

は原案・修正案の部分的実施、地域的には全国の実施の組み合わせという現実に進められつつあるモデル対策の道と、内容的には原案・修正案の全面的実施、地域的には特定地区での実施というモデル対策の道がそれである。少なくとも水田・畑作農業においては前者の道を選択した上での試行錯誤しか残されていないのだが、畜産・酪農を始めとする他の部門への導入にあたっては後者の道の選択の余地があることを排除するものではないことを指摘しておきたい。

3、農業構造政策としての 米戸別所得補償モデル事業

原案・修正案の戸別所得補償制度は作物別の直接支払い政策として構想され、直接支払いの受給者を特定しないものであつたから、品目横断的経営安定対策のような選別的な構造政策の性格をもたないという批判が当初から投げかけられてきた。とはいえ、畑作の場合はすでに構造改革がある程度進んでいるから、畑作経営の安定という観点から戸別所得補償制度が導入されることに對する批判は相対的には少なかつた。

これに對して、現実のモデル対策は畑とは切り離された水田での先行的実施となつたことから、米戸別補償事業は構造改革の遅れた水田農業の構造を固定するという

批判が各方面から投げかけられることになった。この点の吟味がここでの課題である。

変動部分導入の意味

第一に、米戸別補償事業は原案・修正案とは若干異なる理念で構想されたことを指摘しておくべきであろう。すなわち、交付単価が一萬五、〇〇〇円／一〇aの定額部分と、当年産の販売価格（出回りから翌年一月までの全銘柄平均の相対取引価格から流通経費等を控除）と定額部分の合計が標準的な生産費Ⅱ補償米価水準（二〇〇二〜〇八年産の経営費と家族労働費八割相当の七年中庸五年平均で、一〇a当たりでは一二一、〇四三円）を下回った場合に差額を補填するべく交付される変動部分の二つで構成されることになったからである。固定的な直接支払いで構想されていた原案・修正案に対して、変動部分という不足払いの考え方が接ぎ木されたといつてよい。

これまでに明らかにしたところでは米戸別補償事業三、三七一億円の事業費の内訳は一三二万haの想定対象面積に対して、定額部分が合計一、九八〇億円、変動部分が一、三九一億円となっており、後者は一〇a当たりでは一萬五〇〇円程度までが予算計上されていることになる。つまり、平年収量一〇a当たり五三〇kgで換算すれば、一俵（六〇kg）当たり一、二〇〇円弱の米価低落に備えたものといえる。

米価下落が起きなければ変動部分は発動されない。つまり予算節約の可能性がある。また、米価下落の影響は大規模経営ほど大きいといえる。だから変動部分の導入は当初よりは大規模経営の下支えを相対的に強く意識した政策選択だといえる。これに対して、定額部分は規模に対して、より中立的であるから、小規模経営にとってのメリットが相対的には大きい。したがって、全体的にみれば、すべて定額部分で構想されていた原案・修正案と比較して、予算の四一・三%にまで変動部分を導入したことで、岩盤対策の性格が薄められ、大規模経営を相対的に優遇する方向に修正したと評価することができるであろう。この点では米戸別補償事業は従来の民主党の小規模経営重視路線と農水省の構造改革路線の折衷案という性格をもったものと評価できるのではないか。

定額部分も構造改革促進的でありうる

さらに第二に、定額部分も決して農業構造の固定化に貢献するといわうわけではないことを指摘しておきたい。表2に二〇〇八（平成二〇）年産米を例にとつて、米戸別補償事業の定額部分による所得補填状況を示した。二〇〇八年産米では表の注二）に示したように販売収入（販売価格＋定額部分）一二万三、五二六円が補償米価水準一二万一、〇四三円を上回っていたことから、変動部分の発動はないことになる。この表から以下の諸点を指摘しておきたい

表2 2008（平成20）年産米に米戸別所得補償を適用した場合の試算

米作付規模	補償米価水準A	2008年産					
		販売収入B	支払利子・地代算入生産費C	全算入生産費D	差引B-C	差引B-D	家族労働費
平均	121,043	123,526	129,185	149,974	-5,659	-26,448	36,652
0.5ha未満	121,043	123,526	189,788	220,566	-66,262	-97,040	61,593
0.5～1.0	121,043	123,526	166,419	192,707	-42,893	-69,181	47,378
1.0～2.0	121,043	123,526	132,742	156,125	-9,216	-32,599	38,681
2.0～3.0	121,043	123,526	113,713	133,630	9,813	-10,104	33,196
3.0～5.0	121,043	123,526	107,776	124,013	15,750	-487	29,475
5.0～10.0	121,043	123,526	101,078	116,079	22,448	7,447	25,539
10.0～15.0	121,043	123,526	93,990	106,948	29,536	16,578	24,398
15.0ha以上	121,043	123,526	91,609	103,558	31,917	19,968	18,807

円/10a

- (注) 1. 補償米価水準は定額部分交付単価算出にあたっての標準的な生産に要する費用60kg当たり13,703円を10a換算した金額。
 2. 2008年産の販売収入は60kg当たりの相対取引価格15,146円から流通経費等2,860円を差し引いた12,286円を10aあたりに換算した108,526円（販売価格）に定額部分15,000円を加えた123,526円。これは補償米価水準121,043円を超えているから、変動部分は発動されない。
 3. 2008年産支払利子・地代算入生産費は副産物価額を含んでいる。
 4. 差引が赤字の時は家族労働費が満額カバーできないことを示す。

(出所) 農水省「戸別所得補償制度モデル対策の骨子（未定稿）」2009年12月24日、同「戸別所得補償制度及び米の需給調整について」2010年1月、同「平成20年産米生産費」2009年11月、などに基づいて筆者が作成した。

い。

①全階層で再生産が保証されるわけではない点である。平均の米作付規模の標準的な生産費用と標準的な販売価格の差額を定額部分として補填するという定義から明らかのように、平均作付規模以下で、より高い生産費の経営では生産費と販売価格の差額は定額部分一万五、〇〇〇円/一〇aによって補填はされるが、赤字が全て解消されるわけではない。

表2によると二〇〇八年産においては平均作付規模でも差引五、六五九円/一〇aの赤字になっているが、これはこの年の生産費が補償米価水準の基準となる標準的な生産費を超えていたためである。さらに、二ha未満層では差引BマイナスCの欄に示されるように赤字となっていて、家族労働費は全額が補償されていないことが明らかである。定額部分一万五、〇〇〇円を考慮すると、三ha以上でやっと定額部分がなくとも家族労働費が満額補償されている。つまり、定額部分は家族労働費満額補償の作付規模を一ha下げた役割を果たしているにすぎないのである。

②全算入生産費水準でみると、黒字を達成しているのは五ha以上層にまでせり上がっている点である。実際の転作割合が四〇%だと仮定すれば、水田経営面積八・三ha以上に該当することになり、米戸別補償事業が「バラ

「マキ」ではないかと巷間いわれていることが必ずしも妥当ではないことが分かる。この限りでは補填が経済的な意味をもっているのは2ha以上層とか5ha以上層ということになるといってよい。

③とはいえ、○・五〇一・〇ha層では家族労働費四万七、三七八円が満額は実現できないものの、定額部分の補填によって赤字分四万二、八九三円との差額四、四八五円という「所得」が発生していることも看過できない点である。定額部分による補填が零細な農業構造を温存・固定化するという批判も全般的な外れだとはいえない側面をもっていることが分かる。とはいえ、冷静に考えてみれば、これらの層の所得は○・七一haの米作付に対して三万二、〇〇〇円程度にすぎず、定額部分の存在がこれらの階層の稲作継続の経済的誘因になっているとは到底いえないであろう。

④反対に一五ha以上層ともなると、全算入生産費で計算しても家族労働費の水準を超える経済余剰が発生していることが明らかであり、これらの階層における規模拡大への強いインセンティブが米戸別補償事業によって生まれることが容易に予想できようであろう。

⑤したがって、定額部分を一万五、〇〇〇円ではなく三万円程度に引き上げた仮定すると、○・五〇一・〇ha層の差引BマイナスCは二万七、八九三円の赤字に改

善されるが、一五ha以上層の差引BマイナスCは四万六、九一七円、差引BマイナスDは三万四、九六八円に上昇し、定額部分の増大が小規模層よりも大規模層により強い影響を与えることが明らかである。先に変動部分の導入が理念的には大規模経営の相対的優遇策であると述べたが、ここでの検討から導かれることは定額部分重視路線の方がより構造改革促進的に作用するということであろう。

以上の検討からも明らかのように、この事業による補填は決して全農家丸抱えといったものではないこと、平均規模を単価算定の根拠にしたことよって大規模階層に一層の規模拡大に対する強い経済的インセンティブを生み出す可能性が高いことが示された。つまり、一方では全階層底上げの役割によって食用米・水田農業生産への意欲が全体として引き出されるとともに、他方ではこの条件の下で形成される階層間の生産力格差の拡大によって、農業構造改革促進的な役割をもちうると評価されるのである。

4、水田利活用自給力向上事業における 激変緩和措置の意味

最後に、水田利活用事業で設定された単価が麦・大豆・飼料作物（一〇a当たり三万五、〇〇〇円）や各地の

表3 水田利活用自給力向上事業の激変緩和措置

(単位:百万円)

地域	三作物間単 価調整	二毛作助成	激変緩和調 整枠	激変緩和措 置計	産地づくり 2008年度交 付金	激変緩和の 比率%
全国	500	4500	26000	31,000	157,131	19.7
北海道	138	-	13350	13,488	42,004	32.1
青森	78	-	1041	1,119	6,110	18.3
岩手	92	3	829	924	6,930	13.3
宮城	32	146	1035	1,213	8,442	14.4
秋田	39	9	872	920	7,359	12.5
山形	22	-	503	525	5,642	9.3
福島	8	5	363	376	2,718	13.8
茨城	12	199	524	735	4,332	17.0
栃木	-	663	150	813	6,290	12.9
群馬	-	9	28	37	895	4.1
埼玉	1	0.1	49	50	1,094	4.6
千葉	-	33	39	72	407	17.7
東京	-	-	-	-	-	-
神奈川	-	0.1	13	13	13	100.8
山梨	-	1	29	30	154	19.5
長野	11	80	383	474	2,368	20.0
静岡	-	30	84	114	564	20.2
新潟	-	31	860	891	5,360	16.6
富山	-	106	701	807	4,136	19.5
石川	0.1	25	374	399	1,082	36.9
福井	-	-	109	109	2,496	4.4
岐阜	0.1	237	500	737	2,827	26.1
愛知	-	210	728	938	3,451	27.2
三重	-	273	56	329	2,792	11.8
滋賀	-	71	499	570	4,168	13.7
京都	-	13	324	337	690	48.8
大阪	-	-	7	7	82	8.5
兵庫	22	-	365	387	2,548	15.2
奈良	0.4	5	26	31	169	18.6
和歌山	-	-	8	8	67	11.9
鳥取	8	3	45	56	1,007	5.6
島根	-	30	76	106	962	11.0
岡山	6	16	40	62	1,483	4.2
広島	0.1	-	88	88	934	9.4
山口	9	6	326	341	1,178	28.9
徳島	0.3	-	12	12	230	5.3
香川	-	10	49	59	882	6.7
愛媛	-	32	198	230	810	28.4
高知	1	-	29	30	386	7.8
福岡	-	819	301	1,120	5,851	19.1
佐賀	-	1,033	74	1,107	4,713	23.5
長崎	10	22	19	51	859	5.9
熊本	4	152	418	574	4,750	12.1
大分	-	229	46	275	2,233	12.3
宮崎	2	0.1	179	181	3,128	5.8
鹿児島	4	1	242	247	2,511	9.8
沖縄	-	-	7	7	22	31.8

- (注) 1. 三作物間の単価調整とは麦・大豆・飼料作物間の単価の弾力的設定をさす。
 2. 2008年度の産地づくり交付金をとって激変緩和措置との比較を試みたのは2009年度の産地確立交付金の都道府県別の数字が入手できなかったためである。
 3. 激変緩和の比率とは激変緩和措置の総額の2008年度産地づくり交付金に対する比率である。

(出所) 日本農業新聞2010年3月2日号、2面及び、農水省「平成20年度水田農業構造改革対策実施状況結果表 生産局農業生産支援課」2010年2月により、一部筆者が算出した。

奨励作物（一万円）などでこれまでの産地確立交付金水準を下回ったことから緊急避難的に採用された激変緩和措置の意味を検討して結びとしたい。

表3に示したように、激変緩和措置としては合計三〇億円が計上された。これは二〇〇八年度の産地づくり交付金一、五七一億円と比較すると、この一九・七%にも匹敵する大きな金額である。このうち五〇億円は麦・大豆・飼料作物の間で単価を調整するための五億円と、二毛作助成を利用して調整する部分の四五億円に充てられ、これらの手段でも調整できない交付金減額部分への手当として二六〇億円が用意された。

第一に、三作物間の調整は総額三一〇億円のうちの一・六%にすぎず、これらの作物の間の単価の切り下げ・引き上げを通じて調整することができたのはごく一部に止まったということができる。これは同一地域で麦・大豆・飼料作物を同じような割合で作付しているところが決して多くはないことを示唆している。また、地域的にみれば東北と北海道に集中していたことが明らかである。つまり、これらの麦・大豆二毛作が不可能な地域で、三作物のうちの複数作物が転作作物として導入されていた一部の地域でこの措置がとられたにすぎなかったのである。

第二に、二毛作助成を活用した調整措置は全体の一四

・五%を占め、北関東以西で、とくに太平洋側の米・麦あるいは麦・大豆二毛作が可能な地域のうち、栃木・東海三県・福岡・佐賀などを中心として実施された。このうち栃木・岐阜・福岡・佐賀・大分は二毛作助成を通じた激変緩和措置が中心となっており、積極的に二毛作に取り組んできたことが明らかである。とはいえ、二毛作地帯でありながらも多くの地域ではこの調整方法が中心とはなりえないわけで、二毛作を通じた自給率向上への道のりが決して平坦ではないことを予想させるものだといつてよいであろう。

したがって第三に、調整は直接に従来との単価差を穴埋めする形で実施される部分が八三・九%を占めることになった。二毛作助成を中心とした先の五県を除いた地域では激変緩和調整枠での調整のほとんどを占めていることが明らかである。換言すれば、三作物間調整や二毛作調整ではいかんともしがたい地域が大部分を占めているということになる。

激変緩和措置予算の産地づくり交付金に対する比率でみても、全国的には一九・七%だが、京都の四八・八%を最高として各地のバラツキはかなり大きく、転作が各地各様の仕方を取り組まれていること示している。

以上の検討から示唆されることは、水田利活用事業の実施に当たっては、各地の独自性を尊重した方法を採用

しないと事業効果が得られないということである。つまり、全国一律に単価を決めるやり方だけでなく、地方の裁量権を認めた方式の採用が不可欠だということである。地域ごとに自主的に選択した作目や実施方法などに対する裁量権を持たせた予算枠を設定することなどが一つのアイデアとして指摘できるのではないか。

いずれにしても、モデル対策の「モデル性」を十分に斟酌して、より効果的な対策へとブラッシュアップすることが求められているというべきであろう。急がば回れ。それが忘れられてはならないのである。

(注)

(1) 戸別所得補償モデル対策の全体に関する筆者のやまとまった検討は、谷口信和「米政策から水田農業政策へ―戸別所得補償モデル対策の意義と課題」『日本農業年報五六 迷走する農政改革』農林統計協会（近刊）で行っているので参照されたい。

(2) モデル対策における農政思想の転換を積極的に評価する筆者の基本的な視点は、谷口信和「二世紀日本農業の担い手をどうするか―常識の呪縛を超えて」(1)、「(3)『農業協同組合新聞』二〇〇一年一月一〇日号から三月一〇日号までの毎月一〇日号の連載を参照されたい（今後二月までの連載を予定している）。

(3) 農水省「戸別所得補償制度に関するモデル対策」二〇〇九年二月二二日による。

(4) 以上の民主党農政ビジョンをもっぱら批判的な視点から検討した先駆的研究として、佐伯尚美「民主党農政ビジョンの点検―農業者戸別所得補償を中心に―」『農村と都市をむすぶ』二〇〇八年三月号、同「挫折した米政策改革とその問題点―日本稲作に未来はあるのか―」前掲誌、二〇〇九年九月号を参照のこと。

(5) この点を明らかにした注目すべき論文として、李命美「土地利用型農業生産法人における周年農業の実現―「米＋麦・大豆二毛作」型大規模水田農業の形成・成立―」日本農業研究所報告『農業研究』第二二号（二〇〇九年）、二二七―二六九頁を参照されたい。

農林漁業の六次産業化と

二〇一〇年度農林水産予算

国学院大学兼任講師 神山 安雄

はじめに

二〇一〇年度農林水産予算で、「未来を切り拓く六次産業創出総合対策」(総額一三一億円)が措置された。

二〇一〇年度農林水産予算は、民主党のマニフェスト(政権公約)を実現するための予算として位置づけられている。マニフェストのかかげた農業者戸別所得補償制度の実現に向けた戸別所得補償モデル対策(総額五六一八億円)では、新規需要米の生産拡大や麦・大豆などを対象とした水田利活用自給力向上対策(二一六七億円)と米の戸別所得補償モデル事業(三三七億円)が措置された。

「農政の転換」としてマニフェストのかかげたもうひとつの柱が、農林漁業・農山漁村の六次産業化であった。六次産業創出総合対策の政策目標は、「農林水産業・農山漁村と二次産業・三次産業との融合・連携等によ

り、新たな付加価値を生み出し、農林水産業の成長産業化、食品産業の高度化、新産業の創出を図る」ものとされている。

マニフェストのかかげた農政の二本柱——戸別所得補償制度と六次産業化——の実現に向けて具体化が図られた。

ここでは、①六次産業創出総合対策の内容をみた上で、②二〇一〇年度農林水産予算における六次産業創出総合対策の位置について検討し、③農林漁業の六次産業化が必要とされる背景を分析することにした。

1、二〇一〇年度の六次産業創出対策

六次産業創出総合対策は、①地産地消・販路拡大・価値向上、②流通の効率化・高度化、③国際展開(輸出促進など)、④資源・環境対策、⑤品質管理等による企業体質強化、⑥緑と水の環境技術革命プロジェクト——から

表1 農林漁業の6次産業化関連予算の推移（2008～21010年度）

単位：億円

	2008年度	2009年度	2010年度
6次産業創出総合対策 総額	—	—	130.73
（農商工連携推進対策）	108.21	178.72	—
1. 地産地消・販路拡大・価値向上	75.43	146.12	33.58
2. 流通の効率化・高度化	10.01	9.93	1.89
3. 国際展開（輸出促進など）	20.52	20.68	14.19
4. 資源・環境対策	..	..	73.10
5. 品質管理等による企業体質強化	..	..	3.29
6. 緑と水の環境技術革命プロジェクト	..	..	4.68

資料：農林水産省予算の概要（未定稿）平成21年度、22年度

注1）2008年度、2009年度は「農商工連携推進対策」。趣旨の一致する事業について合算して表示した。

なっている（表1）。

①地産地消・販路拡大・価値向上では、新たな取り組みとして目立つ事業は、農業法人などが農業生産だけでなく加工・流通・販売など「農業サイド主導の経営の六次産業化」に取り進む場合、必要な加工機械の導入や販売施設の整備などを支援することである。また、地域ブランド化や、農林水産業者・販売業者・飲食業者・旅館業者などが連携して地域の食材を活用した特徴のある料理などについて「地域団体商標」などの知的所有権の取得をめざす取り組みを支援することである。

これまでも、地産地消の活動に必要な直売所や加工処理施設・地域食材供給施設などの整備への支援、農商工連携を一層推進するための食品の加工・販売施設や農林漁業用機械施設の整備への支援をおこなう事業が、農商工連携推進対策のなかでおこなわれており（後述）、二〇一〇年度の「六次産業創出対策」の①でも支援事業がかけられている。

農商工連携対策が、農林水産業と中小企業の商工業等との連携をつくりだす事業であったのに対して、六次産業創出対策は、こうした農商工連携に加えて、「農業サイド主導の六次産業化」（生産・加工・販売・流通などの経営の多角化）への支援を前面に打ちだした。

また、フランス・シャンパーニュ地方だけに認められている発泡白ワイン「シャンパン」の商標のような、「地方団体商標」などの取得への支援も打ちだした。

②流通の効率化・高度化は、卸売市場のワールドチェーン体制づくりや、フードチェーン各段階での食品流通の効率化・高度化、食料品小売店の機能の維持・強化方策の調査などである。

③国際展開は、農林水産物・食品の輸出の取り組みに對する総合的な支援などの事業である。

④資源・環境対策では、新規の事業として、食料供給と両立する第二世代バイオ燃料の生産を拡大するため、地域における海藻類・ヤナギ・カヤなど第二世代バイオ燃料原料の利用可能性調査を実施する。また、食品産業の中小企業を対象にした温室効果ガス排出削減などを進めるための研修事業などを盛りこんだ。

⑤は、食品製造事業者の中小規模層のHACCP手法導入の加速化など、品質管理の徹底などを通じた企業体質強化のための事業である。

⑥緑と水の環境技術革命プロジェクトは、技術を核にして、農山漁村が豊富にもっている資源を活用して新たな産業を創出する「緑と水の環境技術革命」の実現に向けた総合戦略の策定、技術開発の実現可能性調査、人材の育成などである。

このようにしてみると、六次産業創出総合対策は、前年度の農商工連携対策のいわゆる組替新規予算の性格が強いが、そこに「農業サイド主導の六次産業化」の柱を立て、資源・環境対策、緑と水の環境技術革命プロジェクトを盛り込んで、新基軸をだしたものである。

2、六次産業創出総合対策予算の位置

二〇一〇年度農林水産予算は、マニユフェストの実現に向けて具体化を図るものであり、その目玉は、戸別所得補償制度モデル対策であった。マニユフェストの二番目の柱である「農林漁業の六次産業化」の実現に向けた二番目の柱として、六次産業創出総合対策が位置づけられている。

しかし、戸別所得補償制度モデル対策（総額五六一八億円）とくらべて、六次産業創出総合対策（総額一三一億円）は予算規模が小さい。また、前年度の農商工連携推進対策（総額一七九億円）とくらべても、六次産業創出総合対策は予算規模が小さくなっている（表1）。

だが、農商工連携推進対策が、農林水産業と中小規模の商工業等との連携を前面にだしていたのに対して、六次産業創出総合対策は、「農業サイド主導の六次産業化」を前面に打ちだしている。後に述べるように、日本の飲食料品市場において、関連流通業が大きなウエイトを占

めて価格決定権をもっていることを考えると、「農林漁業サイド主導の六次産業化」という基本的な考え方の意義は大きい。また、現在の地域経済の規模を考えると、六次産業創出総合対策の予算規模は必ずしも小さすぎるとはいえない。

二〇一〇年度農林水産予算の特徴をみながら、六次産業創出総合対策予算の位置を確認しておこう。

二〇一〇年度農林水産予算の特徴は、第一に、総額二兆四五一七億円、対前年度当初予算比四・二％の削減がおこなわれたことである。第二の特徴は、一般公共事業費（六三七一億円）は対前年度当初予算比三四・七％も削減され、そのなかでも農業農村整備事業（二二二九億円）は六三・一％減という前年度当初予算の三分の一の予算規模にまで大幅に削減されたことである。第三の特徴は、非公共事業費のうち一般事業費（六三五五億円）が九・一％削減であるのに対して、食料安定供給関係費（一兆一五九九億円）は三四・〇％もの大幅な増加となったことである。

食料安定供給関係費のうち、およそ半分は戸別所得補償制度モデル対策の予算が占めている。マニフェストの実現に向けた食料自給率向上のための戸別所得補償制度モデル対策の財源を確保するために、一般公共事業費予算の大幅な削減がおこなわれたのである。この結果、

農林水産予算における公共事業費と非公共事業費の割合は、二〇〇九年度当初予算の三八・九％対六一・一％から二〇一〇年度予算の二六・八％対七三・二％となった。非公共事業のうち、一般事業費の農林水産予算総額に占める割合は〇九年度当初予算の二七・三％から一〇年度二五・九％に低下したが、食料安定供給関係費の割合は〇九年度当初予算の三三・八％から一〇年度四七・三％と増加した。食料安定供給関係費は、農林水産予算総額の実に半分近くを占めるようになった。

これは、食料自給率向上のために販売農家すべてを対象とした所得補償対策を講じるという鳩山政権による強いメッセージといえる。

農業農村・森林・水産各分野の公共事業費は大幅に削減されたが、一方で、新たな農山漁村地域整備交付金（総額一五〇〇億円）によって、自治体が農山漁村地域のニーズにあった計画を策定し、農水省の各分野の公共事業を自由に選択して実施できる仕組みが創設された。

しかし、二〇一〇年度農林水産予算の第四の特徴は、地方自治体に対する各種の交付金は大幅に削減され、戸別所得補償制度モデル対策など国の直営事業に財源がまわされたことである。たとえば、強い農業、つくり交付金は一〇年度一四四億円（前年度当初予算の五九％）に、農山漁村定住・交流活性化交付金は二五二億円（同七一

%)に、森林・林業・木材産業づくり交付金は七一億円(同五四%)に、強い水産業づくり交付金は五〇億円(同六五%)に減額された。食の安全・安心確保交付金だけが、〇九年度二三億円から一〇年度二七億円に増額されている。

六次産業創出総合対策の予算も、強い農業づくり交付金の特別枠として地産地消の活動に必要な施設整備予算をもちながらも、国が直接関与する補助事業として措置されている。

このため、農林漁業・農山漁村の六次産業化については、各地方農政局にワンストップ・サービスの総合窓口を設置して、農林漁業者などの相談に応じる体制がつけられる。

農商工連携推進対策は、「農商工等連携促進法」(二〇〇八年五月成立)にもとづいて、〇八年度、〇九年度に実施された。農林漁業者と食品産業などの商工業者が連携して、新商品開発や販路の拡大などの新事業を展開することを低利融資などで支援する対策である。五年間で優良事例五〇〇件をつくりだすことが目標であるが、二〇一〇年二月までに三〇六件の優良事例がつくりだされている。中小企業者(商工業者)と農林漁業者が共同して農商工等連携事業計画を作成し、申請して認定を受けること、公益法人やNPOの指導・助言などの支援を受けて

事業を実施する。事業のなかみは、規格外品・低未利用品の有効活用、生産履歴の明確化や減農薬栽培などによる付加価値向上、新作目・新品種の特徴を活かした需要拡大、ITなど新技術の活用、観光とのタイアップ、海外輸出による販路拡大であった。

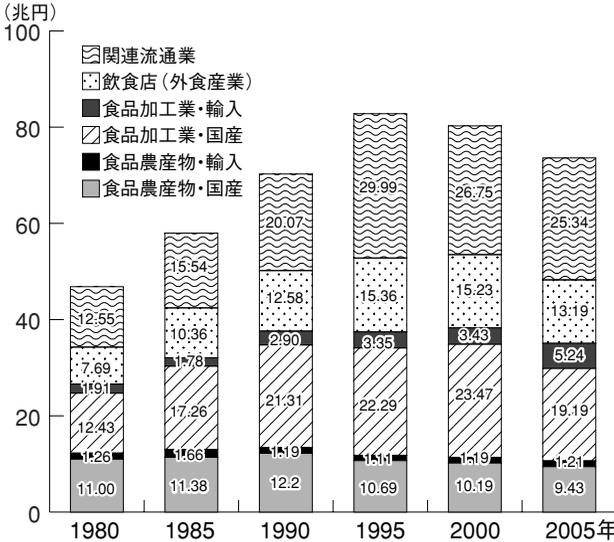
六次産業創出総合対策は、こうした農商工連携をメニューのひとつにしている。六次産業創出対策は、農林水産業・農山漁村の「資源」を活用した地域ビジネスの展開などを支援して、農林水産業の成長産業化、食品産業の高度化、新産業の創出を図るとしている。ここでは、農業サイド主導の加工・流通・販売分野への多角化も支援対象とし、再生可能エネルギーの活用や農山漁村が豊富にもっている資源を活用した新産業の創出に向けた支援をおこなうこと等が新基軸として付け加わった。

3、六次産業化対策実施の背景(必要性)

農林漁業・農山漁村の六次産業化、とくに農業経営の生産だけでなく加工・販売・流通部門などを取りこんだ多角化がいわゆる背景には、農業産出額・農業所得が低下をうけていることがある。

農業純生産(所得)は、一九九〇年度六・一兆円から二〇〇七年度三・二兆円と半減した。農業総産出額は、九〇年度一・五兆円をピークにして〇八年度八・五兆

図1 最終消費された飲食費からみた日本の飲食品市場規模(1980~2005年)



円にまで低下した。これは、米価をはじめ農産物価格が低下したのと同様に、国内農業生産量も減少しているためである。米の産出額は、九〇年度三・二兆円が〇八年度一・九兆円に減少している。野菜の産出額も九〇年度二・六兆円、〇八年度二・一兆円である。畜産の総産出

額も、九〇年度三・一兆円が〇八年度二・六兆円になっている。

各種補助金などを含めて産出した生産農業所得も、九一年度の五兆円から〇七年度三兆円まで減少した。農業総産出額に対する生産農業所得の割合(所得率)は、九〇年度四一・九%、九一年度四三・八%から〇七年度三六・六%に低下している。生産資材価格の高騰などによるコスト高が価格に転嫁できず、農畜産物価格が低迷している〇八年度、〇九年度は、生産農業所得も所得率も低下したはずである。

コスト上昇が価格に転嫁できない要因は、食料品の市場構造のなかにある。家計調査による最終消費された飲食費からみた飲食品市場規模(図1)は、一九八〇年四六・八兆円から九五年度八一・八兆円にまで拡大したが、これはもっぱら食品加工業・外食産業ととくに関連流通業が拡大したためである。国内の農漁業者に帰属する「食用農水産物・国産」は、八〇年一一兆円から九〇年一二・二兆円に増えたが、九五年には一〇・七兆円に減少した。

飲食品市場規模は、二〇〇〇年八〇・三兆円、〇五年七三・六兆円と縮小したが、関連流通業は九五年度三〇兆円(総額の三二・六%)から〇五年二五・三兆円(同三四・四%)と、帰属額は減少したが、市場規模(総額)

に占めるシェアは増えている。寡占化が進んでいる流通業の分野では、大手量販店チェーンがそのバイイング・パワー（買い付け力）によって価格決定権をもち、いわば「売りやすい低価格」での販売のために仕入れ価格を抑えている。流通資本は、ものを移動させるだけで付加価値（剰余価値）が小さく、利潤を増やすためには剰余価値を生む直接生産過程を包含する製造業や農業・漁業から収奪を強めざるをえないのである。

こうした飲食料品市場構造の下では、価格低下の著しい米などの所得補償をおこなうだけでは、農林漁業者の所得増加に一定の効果しか現われない。農林漁業者・農林漁業経営が生産だけでなく、加工・販売・流通部門も取りこんで多角化し、所得の多角化による増大をはかっていく必要がある。

六次産業創出総合対策は、そうした農林漁業の経営の多角化、所得の多角化に向けて、新しい芽をだしていく事業予算として意義をもつといえよう。

4、六次産業創出と地域の生産力

六次産業創出総合対策は、「農業サイド主導の経営の六次産業化」という新基軸を打ちだした。具体的には、農業法人などによる「生産・加工・販売の一体化」であり、「農業者と中小の商工業者等との連携・融合」である。

農業・農村地域のもっている諸資源を活用することによって新たな産業を生み出すという場合、地域の生産力を組織化するという視点を忘れてはならないだろう。

農業生産法人が、農業生産部門だけで経営を成り立たせている例は少ない。加工・販売部門や観光農園などの事業を取り入れて多角化することで、経営を成り立たせている。経営の多角化によって地域内に一定の雇用を生みだしている。また、農産物直売施設を運営する農業法人などは、自ら生産した生産物・加工品などだけでなく、地域内の農家の生産物なども含めて販売ルートに乗せている。そうすることによって、地域の生産力を高め、地域での存在意義を高めている。

集落営農が米・麦・大豆の土地利用部門で組織されている場合も、農産物直売施設の運営組織が別に組織されている例や、集落営農自らが加工・販売などに取り組む例も出はじめている。

六次産業の創出という場合、小規模農家や高齢農家も含めて地域総体の生産力を組織化して高めていくという視点を忘れてはならないであろう。

牛乳消費の減少と躍進する成分調整牛乳

名寄市立大学保健福祉学部・講師 清水池 義治

二〇〇七年に始まった「食料危機」によって飼料価格が高騰、二〇〇八年から〇九年にかけて酪農家へ支払われる生乳価格（＝乳価）が引き上げられたことは記憶に新しい。これを受けて、乳業メーカー各社は牛乳の希望小売価格（小売業への納入価格）を相次いで引き上げた。乳価および牛乳納入価格の円単位での大幅な引き上げは、実におよそ三〇年ぶりのことであった。本稿では、牛乳価格値上げをトピックに、近年の牛乳をめぐる市場動向と今後の方向性について考えてみたい。なお、一般的に飲用乳のカテゴリーには、乳飲料・発酵乳（ヨーグルト）なども含まれるが、紙幅の関係上、本稿では成分無調整牛乳（以下、牛乳）と成長著しい成分調整牛乳のみを対象とする。

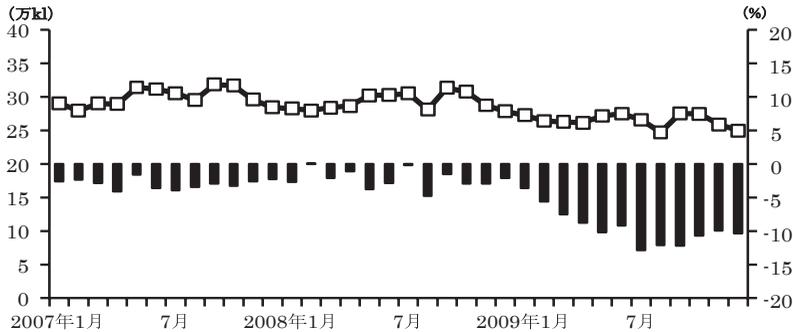
わが国の牛乳生産量（消費量）は一九九五年度の四三万五千リットルをピークに減少が始まり、〇八年度は三四六万キロリットルで、約九〇万キロリットル減少し

た。これは九州と四国を合わせた年間生乳生産量に匹敵する量であり、いかに巨大な需要が国内市場から消えたかが分かる。減少要因には、清涼飲料・茶など競合飲料の増加、少子化、ダイエット志向による乳脂肪の敬遠などが指摘されている。

図1は、直近三カ年における牛乳生産量（消費量）の推移である。図のように、牛乳消費には季節変動があり、夏季に増加し冬季に減少する。牛乳消費は一九九〇年代後半から年率二〜三％で減少を続けてきたが、ここ一年間の減少は目を見張るものがある。二〇〇九年の対前年比減少率は一〇％前後にまで達し、今までにない突出した水準となっている。急激な消費減少の原因を牛乳値上げに求める向きもあるが、事態はそう単純ではない。

図2に、図1と同一期間中の牛乳の消費者物価指数と卸売物価指数の推移を示した。牛乳小売価格（消費者物価）の上昇は二〇〇八年四月と〇九年三月に起きている

図1 牛乳生産量の推移



資料：「牛乳乳製品統計」より作成。

註：前年同月比。

が、〇八年四月では従来の趨勢を上回るような消費減少がほとんど生じず、大幅な需要減退は〇九年三月の値上げ前の同年一月から始まっている。むしろ、減少要因は、他の食品との相対価格の変化である。二〇〇八年四月は他の食品も値上げされる中での上りであったが、同年九月の金融危機により不況に突入すると食品価格が全体的に低下を始

め、安定した価格推移を示していた牛乳の割高感が高まった。この割高感もあり、他の飲料や後述する成分調整牛乳へと需要がシフトしたと思われる。

図2から読み取れるもうひとつの点は、価格転嫁の困難さである。注目すべきは、消費者物価指数と卸売物価指数との乖離である。まず、二〇〇八年四月の乳価三円値上げを受けて、二指数はともに同程度上昇している。

これは乳業メーカーから小売業への納入価格、小売店の店頭価格がともに同程度の比率で上昇していることを表しており、概ね川下までスムーズな価格転嫁がなされたと評価できる。次に、二〇〇九年三月における一〇円再値上げの場合である。卸売物価指数は前回の値上げ時と同程度上昇し、その後には若干低下したものの、納入価格への転嫁は奏功したと言える。一方、消費者物価指数は前回より上昇幅が小さくなり、〇八年後期の指数低下分を埋め合わせた程度である。つまり、小売価格は前回の値上げの際とほぼ同水準に留まり、さらには〇九年後期には再び小売価格の低下が認められる。よって、再値上げの際の価格転嫁は乳業メーカーから小売業までしかなさず、小売業の牛乳販売マージン減少が推察される。この理由は、不況によるデフレの下で小売価格の引き上げが困難になったためと思われる。

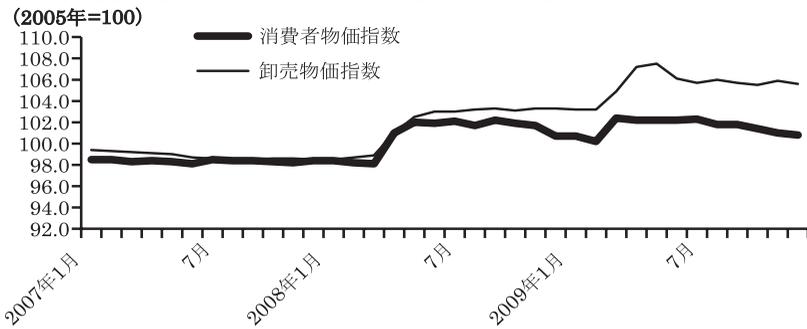
牛乳が苦戦する一方で、躍進しているのが成分調整牛

乳である。牛乳乳製品の規格を定めた乳等省令によると、成分調整牛乳は生乳から乳脂肪あるいは水分の一部を除去した牛乳である。ここ数年における成分調整牛乳の伸長はめざましい。現状では、成分調整牛乳のほとんどは、乳脂肪のみを部分的に除去して乳脂肪率を一・五〜三〇程度に調整したものだ。農協系統乳業メーカーが二〇〇五年に北海道へ先行投入した成分調整牛乳の大ヒットを受けて、〇九年三月の牛乳価格改定時には大手乳業メーカーも同カテゴリーの新製品を投入、一気に生産が増加した。最近の伸び率をみると、〇八年は前年同月比二〜三割ペースでの増加が継続し、〇九年には同六〜一〇割増といった非常な増加を示している。〇八年度の生産量は二六万キロリットルだったが、このままで推移すれば〇九年度は四八万キロリットル程度まで増加する見込みだ。

成分調整牛乳が市場で評価される理由は、第一に価格の安さである。小売価格で比較すると、成分調整牛乳は牛乳より二〇〜三〇円程度安く販売されている。本来含まれている乳脂肪が抜かれているので価格が安いのは当然だが、取引乳価の水準も影響している。北海道の場合、成分調整牛乳向けは牛乳向けと比較すると安い乳価で取引されており、その差はおよそ二〇円/kgである（註1）。都府県の場合、取引乳価は牛乳向けと同程度と思わ

れるが、除去される乳脂肪は牛乳向けより安いバター・クリーム向けで取引されるので、実質的にその分は安い取引乳価となる。価格の安さを批判する声もあるが、不況で所得減少に苦しむ消費者にとって、牛乳に風味は近いが価格の安い製品カテゴリーの存在意義は大きい。第二に風味である。成分調整

図2 牛乳の消費者物価指数と卸売物価指数の推移



資料：「消費者物価指数」、「国内企業物価指数」より作成。

註：1) 消費者物価指数は店頭価格。

2) とともに2005年=100とした指数。

牛乳は一九九〇年代にヒットした「低脂肪牛乳」と異なり、乳製品を原料とした「還元乳」ではなく、生乳に風味が近い。それでいて低脂肪なので、飲み口があっさりしている。筆者の講義を受講する学生に聞くと、牛乳は飲めないが成分調整牛乳なら大丈夫なので購入しているという者も少なくない。牛乳を敬遠していた消費者など、従来の牛乳とは異なる消費者層の掘り起こしに成功している点はもっと評価されてよいだろう。

その一方で、成分調整牛乳の増加に伴う問題も指摘されている。ただし、乳脂肪が価値物である以上、成分調整牛乳が牛乳より価格の低いこと自体には合理性があると言える。取引乳価に関しても同様である。また、北海道の成分調整牛乳向け乳価はプール乳価（酪農家手取乳価）や道外移出用の牛乳向けと同水準であり、現時点では乳価全体への影響は小さいとされる（註2）。一番の問題は、成分調整牛乳の製造過程で抽出される乳脂肪が、大幅な緩和傾向にある。バターなど乳脂肪需給へさらなる悪影響を及ぼす可能性である。

幅広い消費者層への牛乳乳製品供給を考慮すると、酪農家の負担増加分を小売価格まで単純に転嫁しさえすれば、全ての問題が解決するわけではない。牛乳は一見すると製品としてコモディティ化（＝同質化）し、価格競争の泥沼に落ち込んでいるように見える。しかし、近年

の成分調整牛乳の伸長は、一定の問題を孕んでいるものの、アイディアと工夫次第で牛乳市場に新しい製品カテゴリーを生みだし、新たな消費者層を獲得できることを示した。日本の牛乳乳製品市場で、牛乳の地位は依然として大きい。特に、都府県酪農の存続にとって、牛乳の差別化は重要課題である。酪農・乳業間の連携強化を通じて、牛乳の製品カテゴリーを多様化かつ重層化する余地はまだあるのではないか。価格転嫁の困難さは、単に生乳生産者団体の価格交渉力強化だけではなく、こういった広い視野で解決されるべき問題と考えられる。

（註1）「北海道指定生乳生産者団体情報」第一二〇号、二〇〇八年一月より。比較した牛乳向けは道内向け価格。

（註2）矢坂雅充「今のところ生産者乳価への大きな影響はない」『DAIRYMAN』二〇〇九年七月号、21―22頁を参照。

【参考文献】

清水池義治『生乳流通と乳業——原料乳市場構造の変化メカニズム——』（仮）デリーイマン社、二〇一〇年三月発刊予定。

編集後記

新政権が初めて編成した次年度予算が、三月下旬に成立した。戦後五番目のスピード成立だそうだが、問題は議論が尽くされたかどうかであり、その限りでいえば様々な問題があげられる。

加瀬先生が指摘するように、シーリング方式や前年度踏襲主義の廃止、事業仕分けの導入など斬新性は歓迎されるが、一方で政策決定の一元化や政調会の廃止などにより、多くの与党議員が政策決定に関与できない不満が出ている。その影響からか、今国会では十〜二十分刻みで民主党議員が次々に質問に立った。しかしこんな細かい質問では、迫力ある論戦は望むべくもないのではないか。また、重要法案の委員会では、審議打ち切り・強行採決が目立ち、旧自公政権時代を彷彿させた。加えて政権交代の怨念からか、議場ではとても小中学生にも聞かせられないヤジや怒号も飛び交った。

審議は「スムース」に進んだにしても、これからは国民にさすがと思わせ、足らざるは補い合い、与野党の責任発揮による迫真の国会論戦を望みたい。

総額九二兆円の新年度予算は決まったが、歳出に対し税収はわずか三七兆円と見込まれている。深刻なのは、

子ども手当や戸別補償制度などの本格実施が迫られる再来年度予算の財源問題が早くも焦点になっている。既に政権は早々と税制調査会の論議をスタートさせ、所得税、法人税に加え、消費税や環境税等についても議論するという。

鳩山総理は国会で、子ども手当について「二三年度の予算編成過程で責任を持って制度設計にあたる」と慎重に答弁、今後この手当に限らず夏の参議院戦にむけたマニフェストの修正等も予想される。当然野党からは「約束違反」の批判が浴びせられようが、財源や優先度に応じて適切に見直すのも政治判断と思う。もともと子ども手当や有料道路無料化には選挙前から国民の批判は大きく、「マニフェストの前身で政権交代が実現したのではない」、また、予算編成前には「マニフェストを金科玉条にするな」と言っていたのは、ほかならぬマスコミだった。

ところで、子ども手当や有料道路無料化を当て込み、その経済効果を期待する業界がてぐすねを引いているという。既に多くの調査機関が子ども手当の使途調査を行っているが、ほぼ半分が貯蓄に、残り半分が消費に回るといわれる。期待をふくらませているのはおもちゃ、塾、子供服などの業界らしいが、嘆かわしいほど親子の断絶がすすむ今日、とにかく健全な子供を育てることに役立ててほしいと願うのみ。

(太田)