



新緑の頃 編集部

目 次

特集 2012年度財政と予算

- 財政のあるべき姿を考える……………井出 英策 (4)
- 社会保障・税一体改革への評価……………駒村 康平 (14)
- 消費増税問題と農業……………石原 健二 (25)
- 食と農林漁業の再生を目指す2012年度農林水産予算を問う
……………池田 辰雄 (35)
- 東日本大震災復旧復興対策＝計画と予算
—農林水産関係の復旧復興対策を中心に—……………神山 安雄 (41)

農業研究最前線からの報告⑩

- 耕作放棄地の再生に向けた技術的対策の現状と方向
……………薬師堂 謙一 (56)

〔時評〕 この国はどこに行くのか。—災害のあとⅡ …… (SK) (2)

☆表紙写真 新緑の頃 編集部

「農村と都市をむすぶ」2012年5月号(第62巻5号)通巻72

この国はどうにいくのか。――災害のあとⅡ



東日本大震災から一年が過ぎ、原発事故をめぐる賠償問題では、農畜産物に対する賠償支払いが昨年一月以降滞っていることが指摘されている。JA福島五連と農畜産業団体などでつくる協議会によると、昨年一月以降の請求額は三月末現在一七〇億五六〇〇万円で、このうち一月に二二億四三〇〇万円、二月に五億五四〇〇万円の計二六億九七〇〇万円が支払われたのみで、三月は未払いとなっており、支払い割合は一五・八%にとどまっているという。昨年五月〜今年三月までの請求額合計六〇二億七八〇〇万円に対し、東電が支払ったのは四二九億二九〇〇万円で、請求総額に対する受取額は昨年末の八五%から七一%まで落ち込んでいる。福島県や隣接県の農畜産物販売は風評被害もあり落ち込んでおり、生産者の困窮は、依然として続いている。

一方、今年三月になって東電はようやく福島第一原発事故に伴う避難区域外の住民の精神的損害に対する賠償金の支払いに着手した。支払いは、文部科学省の原子力損害賠償紛争審査会の指針により、福島市や郡山市など県内二三十町村の自主避難者を含む約一五〇万人が対象とされ、賠償金額は一八歳以下の子どもと妊婦には一人

当たり四〇万円、その他の住民には八万円とされた。

しかし、対象外とされた県内の残り二六市町村から反発が起き、対象市町村と同様の賠償金支払いが要望されていた。結局、白河市など県南九市町村の妊婦、子供には一人当たり二〇万円、その他の住民には一人あたり四万円が給付されることになり、さらに東電が賠償支払いの対象にしない会津地方の九市町村についても、県が国の補助金で作った原子力被害応急対策基金から妊婦と一八歳以下の子どもに二〇万円を支払い、県南の妊婦、子供にも一〇万円の上乗せをすることになった。基金からの支出三〇〇億円のうちに、東電が寄付金名目で三〇億円を拠出するが、あくまで東電が賠償金を支払うべきと地元の声は強い。それでも、県内一律の賠償を求めてきた地元からは、支払い格差が一定程度ではあれ、是正されたことを評価する声もある。地元がなにより恐れていることは、県民が分断されることだろう。

しかし、恐れてきた事態がやはり進んでいるようだ。福島県のいわき市長が、同市に避難している他町村の住民に対し、「東電から賠償金を受けて働かない人もいる。パチンコ店も満員だ。」と述べ、その発言をめぐって賛否が渦巻いているという。通常であればこの発言は、批判の対象になっても、それを支持する人が多いとはとても考えられないものである。しかし実際には、共感する

声も少なからずあるようだ。いわき市は約二万五〇〇〇人の避難者を受け入れているが、ごみ処理や上水道整備で市に負担がかかっていることや、病院などの混雑状況などがある他に、いわき市自体が地震・津波災害を被っている中で、賠償支払いを受けている避難民へのやっかみ感情やいらだちも背景にあるのだろう。さらに、双葉郡の町村によるいわき市内での仮の町構想によって、市の負担がさらに高まるのが懸念される中で、国や福島県から市になんら説明がないことへの不満も市長発言につながったと見られる。

全村が避難状況にあるA村でも、帰村をあくまで主張する村側と、長期的な離村を覚悟の上で対策を考えるべきとする住民の一部との間に確執があることも伝えられている。被災住民同士の間は、最も不幸な事態である。

原発誘致時に住民を引き裂き、事故を起こしてさらに引き裂く原発は、人を不幸にするもの以外の何物でもない。一刻も早い原発の全面停止と被災者への対応が望まれる中、野田政権は菅前首相の脱原発方針をなし崩しにする原発再稼働に踏み出そうとしている。ブータンは世界で最も幸福な国だそうだが、東電と国はさながら日本の不幸度指数を急上昇させる元凶と言える。

A村は長年の努力の結果、ブランド牛の生産地としての評価を築いてきた。しかしそれも、すべての牛が処分

されてしまったため、いままでの努力が無に帰してしまった。政府は昨年五月に原発から半径二〇キロ圏内の警戒区域における立ち入り禁止規制に伴い、区域内の家畜の安楽死の方針を打ち出していた。同区域内の畜産農家はほとんどがすぐに帰宅できると考えていたため、結果として乳牛を中心に多くの牛が餓死し、またやむなく所有者らが放した牛が野良化し交通事故を起こしたり、様々なトラブルの元になったりしたことも指摘されていた。

政府は四月に避難区域の再編により、一部地域で一時的に帰宅が可能となったとして、所有者が希望する場合は出荷や移動および繁殖を行わないことを条件に、家畜の飼育を認めるとの通達を出した。安楽死自体が所有者の同意を前提にしたものであったので、安楽死措置を承諾しなかった数戸の約一〇〇〇頭が今でも域内で飼い続けられているという。

二〇km圏が警戒区域に指定され、立ち入りができなくなって一年が経つ四月二二日に、南相馬市で応用動物行動学会などが主催して、残された牛の活用についてシンポが行なわれる。本稿執筆時点では予定だが、現地の農家からの報告を受けて、農地保全や除染研究などへの活用が提示されるようだ。せめてこれまで生き延びてきた牛たちが、このままでは再び起こりうる第二、第三の原発事故の備えになればと思わずにいられない。(SK)

財政のあるべき姿を考える

慶応義塾大学経済学部准教授 井手 英策

二〇一一年は日本経済にとって苦難の一年となった。

東日本大震災による災禍は被災地住民に想像を絶する苦しみをもたらした。また、震災はサプライチェーンの寸断による生産の停止、電力供給の制限、個人消費の落ち込みを余儀なくし、雇用にも深刻な影響を与えた。これに、タイ洪水による部品調達難と鉱工業生産の落ち込み、欧州金融危機とヨーロッパ経済の停滞・急激な円高による輸出の減少が追い打ちをかけた。リーマン危機からの脱出が鮮明となり、実質四・四%成長を実現した二〇一〇年とは打って変わって、二〇一一年には再び日本経済はマイナス成長に転落することとなった。

四月五日二〇一二年度予算が衆議院を通過した。特例公債法案が先送りとなるなど、予断を許さない状況にあるが、同年度予算は二〇一一年度の三次にわたる補正予算を受け継ぐ形で編成された。いわば厳しい経済状況からの脱却が求められたわけだが、その一方で、復興財源、

税と社会保障の一体改革など、増税も政治アジェンダに載せられ、複雑な予算編成過程をたどっている。

わたしは本年度の予算編成において、厳しい財政事情のなかで空前の財政需要が求められた結果、日本財政の限界が鋭くあらわれたものと考えている。そこで、小稿では、二〇一二年度政府予算の全体像を手がかりとしながら、日本財政の構造的な問題点を押さえ、そのうえであるべき姿について考えていくこととしたい。

1、中期財政フレームと二〇一二年度予算

まず、確認しておきたいことがある。それは、民主党政権に変わり、財政運営戦略に定められた「中期財政フレーム」が予算の上限を画するようになった点である。

中期財政フレームとは基礎的財政収支対象経費に対して上限を七一兆円とし、向こう三カ年、毎年度の対象経費をこの範囲内に抑えるよう義務付けたものである。基

基礎的財政収支対象経費というのは、歳出から国債費と決算不足補てん繰戻しを除いたものをいう。

だが、以下の意味でこの定義はいくつかの問題をはらんでいる。歳出削減の対象経費としてこれまで重視されてきたのは一般歳出である。一般歳出では国債費と地方交付税が義務的経費として歳出から除外された。これに対し、今回の基礎的財政収支対象経費では、地方交付税が削減の対象に加えられた。高齢化による社会保障の増大は毎年一兆円に達するものと言われている。その削減が難しいとなれば、まず標的とされるのは公共事業関係費である。しかしながら、小泉政権、民主党政権の削減措置により、公共事業関係費の切り代が小さくなってきている。こうした状況では、その維持が政治的には主張されているものの、社会保障関係費に次ぐ歳出項目である地方交付税も削減の対象となりかねない。要するに、予算に枠をはめることで、費目間の削減競争を行わせる土台ができたわけである。

以上の変化を踏まえて二〇一二年度予算の概要を見ておこう。

歳出総額は九〇兆三三三九億円であり、基礎的財政収支対象経費は六八兆三八九七億円となった。対前年度比で見ると、前者が二兆七七七億円減、後者が二兆四七二八億円である。当初予算が前年度を下回るのは六年

ぶりのことであり、まさに「不況下の緊縮財政」といった面持ちであるが、事はそう単純ではない。

まず、本年度予算より東日本大震災復興特別会計が設置され、基礎的財政収支対象経費の別枠として一般会計とは別に三兆七五四億円が計上されている。さらに、基礎年金の国庫負担五〇％を維持するために二兆六〇〇億円が必要であったが、これを交付国債として発行することで、一般会計に予算計上せずに財源を確保することが可能となった。この交付国債分を基礎的財政収支に加算すればちょうど七一兆円となる計算である。やり繰り算段の結果、合計で九六兆円超の予算となり、二〇一一年度当初予算の九二兆四一一六億円を上回って、過去最大額を更新することとなった。

ちなみに、地方交付税等は、対前年度比一九〇五億円減の一六兆五九四〇億円、公共事業関係費は、四〇〇九億円減の四兆五七三三億円となっている。

まず見ておきたいのは、地方交付税の扱いである。交付税特会では、一般会計の予算額が繰入れられた後、前年度の繰越や剰余金等が加算され、「出口ベース」の交付税が算定される。自治体の出資で創設された地方公共団体金融機構の公庫債券金利変動準備金を国に帰属させ、中期財政フレームの実施期間（二四～二六年度）において一兆円を交付税特別会計に繰入れることとした。この

決定を受けて、二〇一二年度には三五〇〇億円が繰入れられることとなった。こうして、この金額の分だけ一般会計の地方交付税を減額でき、一方、出口ベースでの交付税を対前年度比で増額にできたわけである。

翻って公共事業であるが、一般会計では減額となったものの、復興特会において加算された結果、五兆三〇二二億円を計上することとなった。しかし、これにも注意が必要である。復興名目で公共事業は増大しているが、それは被災地とその他の地域の格差をとまなうものであった。東北地方では、対前年度比（二三年度四月～十二月請負金額累計）で一五・七％増であったのに対し、西日本では全地区で減少して九・六％減となるなど、その趨勢は極めて跛行的なものとなっている。また、同じ東北地区内でも秋田、山形では減少するといった偏りが出ているし、復興需要に伴う資材費・労務費の高騰の影響から、被災地以外の地域経済に少なからぬ影響が生じている。中期財政フレームによって公共事業関係費が削減される一方で、復興財源によって被災地への公共事業の傾斜的な配分が進むという不均衡が生じているのである。

2、財務省統制の結晶としての二〇一二年度予算

以上の財政運営の特徴を一言でいえば、予算の総額に枠をはめ、マイクロな資源配分よりもマクロの総額抑制

を優先するという財務省の予算統制（＝財務省統制）が全面的に表れたものと見るべきであろう。シーリングの生みの親とも言うべき長岡實元事務次官は次のようにその効用を説明している。

「厳しいシーリング、これはいわば『総額締めつけ方式』です。これと対照的なのが『個別審査主義』であり、この方式でなければ歳出構造を大きく変えるところまではいかないというのはよくわかっています。が・・・個別になにかの予算をやり玉にあげて抑制するとなると、『なんでオレだけやられるんだ』と猛烈な抵抗を生むんです。個別にやり玉にあげて戦争するのはやめようという、それより総枠を締めつけて、狭くした土俵の上で相撲を取らせることで、どれかが土俵の外にはみ出さない限り予算が組めない方式をとることにしました。³」

以上の回顧に明らかのように、大蔵官僚は、マイクロな予算の配分こそが歳出構造を変えるうえで決定的に重要だと理解していた。しかし、マクロの予算統制を強化することで総額を抑制し、各省予算をなるべく軋轢の生じないかたちで、一律に削減するという手法を選んだわけである。

こうした大蔵省＝財務省の伝統的な予算統制の方法を念頭に置き、二〇一二年度予算を評価しておこう。

予算総額に枠をはめるといって中期財政フレームの発想は、こうした伝統的な手法が先鋭化したものである。小

泉政権では、政治主導の名の下に、公共事業関係費の大胆な削減が実現された。しかし、リーマン危機による財政出動が明確になってくると、今度は中期フレームが策定され、民主党政権のもとで、社会保障関係費の増大を公共事業費のいっそうの削減で賄うというまさに「狭くした土俵の上で相撲を取らせる」手法が全面化したわけである。

この手法は確かに総額をコントロールするうえで有効である。しかし、人びとのニーズが生じる時、とりわけ空前の震災によって緊急の財政需要が生み出された現状において、こうしたルールを順守しようとすれば、さまざまな無理が生じざるをえない。それが、基礎年金財源に対する交付国債の活用案であり、交付税における金利変動準備金の取り込みであり、公共事業の跛行的な展開なのである。さらには、復興増税においては、財投特会財政融資資金勘定から国債整理特会への金利変動準備金の繰入れといった「埋蔵金」の活用も行われた⁴。

いふなれば、一方では、総額抑制という目標のために、国民の理解が難しいテクニカルな操作が行われたのである。他方では、歳出の上限が人びとのニーズに柔軟に対応する予算構造への変化を阻害しているわけである。

3、低い租税負担と高い痛税感

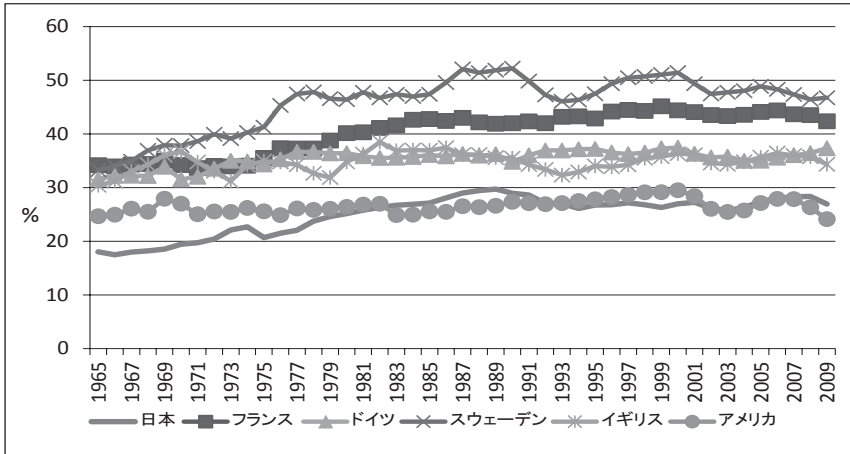
では、ニーズを汲みとれない予算統制のあり方は、財政にいかなる影響を与えているのだろうか。

わが国の租税負担が先進国のなかでも低水準にあることは広く知られている。試みに図1を見てみよう。これは一九六五年以降の各国の税収の対GDP比を見たものである。一目で分かるように、以前より日本の税負担は先進国最低水準であったが、一九九〇年代に入ってその傾向が鮮明になっていくことがわかる。図2に明らかのように、わが国の財政赤字の原因は「無駄な歳出」ではなく、明らかに税収の不足にある。

しかし問題はその先にある。それは痛税感の高さである。国際社会調査プログラムをもとに各国の痛税感を示したものが図3である。これは「一般的に言って、今の税金をどのように思いますか」と尋ね、「平均的な収入の人びと」についての回答を比較したものである。驚くべきことに「あまりに高すぎる」「高すぎる」と回答した割合は、日本が高福祉高負担で知られる北欧四カ国のいずれの国よりも高い値を示していることがわかる。すなわち、日本では先進国でもっとも低い租税負担であるにもかかわらず、重い負担感に苦しめられているのである。

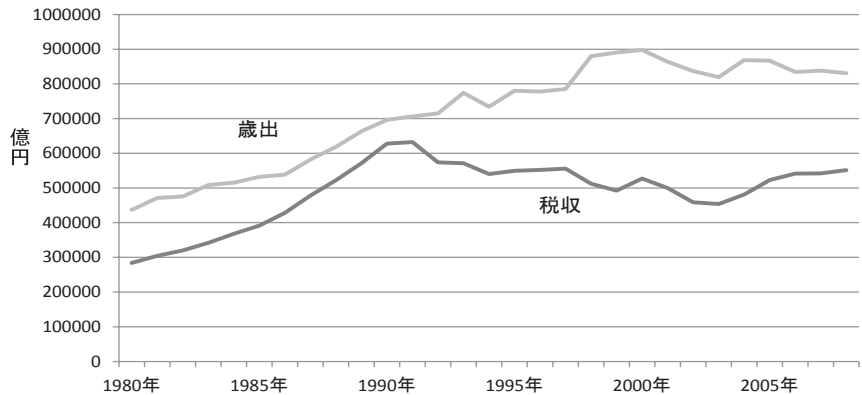
このような状況がなぜ起きるのか。そのヒントを与えてくれるのが図4である。この図は、租税負担と社会保障負担に財政赤字の対GDP比を加え、いわゆる国民負

図1 主要国における租税負担率（税金の対GDP比）の推移



出所：OECD Statより作成。

図2 国の一般会計における歳出と税収

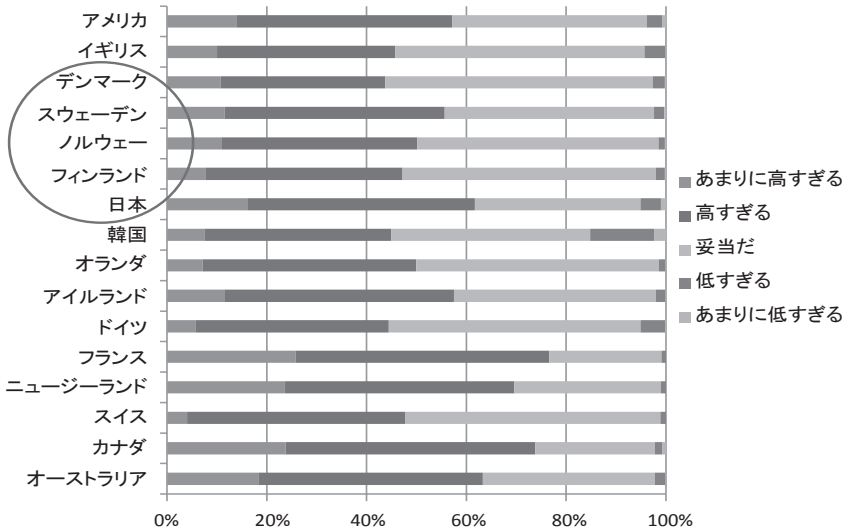


出所：『財政金融統計月報』各年度版より作成。

担率を求め、これから医療、教育、社会保障、各支出の対GDP比を引いたものである。要するに、負担から受益を引くことで実質的な負担率を求めたものと考えればよい。この数値を見ると、日本よりもスウェーデンの方が負担率は軽くなっていること、日本よりも負担率の大きなフランスでは図3においても痛税感が大きく出ていること、ドイツはその逆であることがわかる。

以上が示唆するのは、受益が乏しい国では租税負担率がいくら低くても痛税感が高くなるという可能性である。しかも、医療、教育、社会保障というのは、所得の多寡を

図3 中間層の負担をどう思うか？



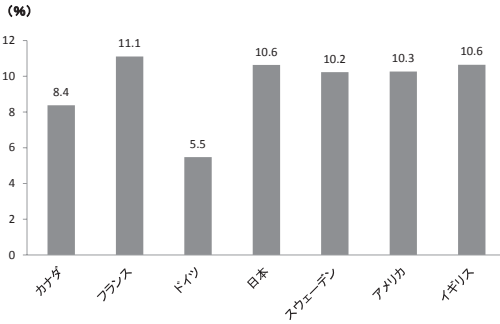
出所：ISSP「Role of Government」2006年より作成。

問わず、あらゆる人びとが必要とする共通のサービスである。すなわち、人びとが広く必要とするサービスを把握し、どう適切に給付するかが政府の課税能力を決定づけるのであり、反対に言えば、人びとに共通に必要なを満たすからこそ、われわれは自らの利益と他者の利益を結びつけ、納税を受け入れるのである。

こうした理解を踏まえると、財務省の予算編成方法の問題点も浮き彫りになる。最大の問題は、総額の抑制に腐心するあまり、ミクロの資源配分が犠牲となっている点にある。すなわち、個別の利害争いを抑えるための上限設定、シーリングであったが、むしろ人びとの共通する財政需要をあまねく取り込むための努力こそが求められるのである。

重要なことは、総額の抑制を実現するために技術を駆使してやり繰りすることではない。人びとのニーズが何であり、それをどのように満たすのかについて創意工夫をこらすことこそが、財政民主主義の、そして租税への同意（tax consent）の基礎になればならない。そうしなければ、税収の不足が財政赤字を生み出す一方で、増税の実現に苦しみ、歳出の削減を繰り返すことで、ますます格差を広げ、人びとの政府への不信感を強めていくという現在の悪循環から逃れることはできない⁵。

図4 純公的負担率



出所：租税・社会保障負担の対GDP比率は OECD[2008] Revenue Statistics 1965—2007, p96
 その他はSourceOECD, OECD Stat. より作成。

4、財政に「公平」を埋め込み、連帯の基礎とする

さて、以上のように問題を設定すると、私たちはいっそう大きな困難に直面することとなる。財政が財源の不足に苦しむなかで、どうすれば人びとの需要を満たすことができるのか。社会保障や教育の充実が必要であることは論を俟たない。しかし、その充実のために増税をしようと思っても、国民がそれを受け入れない。そうした

現状を克服するにはどのような財政改革が求められるのか。

まず、財政改革の基礎に置かれるべきは「公平性」である。というのも、シャープ勧告で知られるC・Sシャープが述べたように、「経済的な結果だけが成否を計る物差しではない。納税者の感じているような、ひどい不公平感が税制改革によって大幅に減じれば、それに応じて福祉は高まる」からである。したがって、公平な税制を構築することは国民の信頼を強化するうえで真っ先に取り組まれるべき課題のひとつである。

OECDの報告書でも取り上げられたように、今日、日本の税制は先進国の中で最も再分配機能が弱まっている。例えば、給与所得者の所得が一億円を超えると急激に租税負担率が減少する。これは株や配当からの所得に対して軽減税率が適用されているからである。さらには、相続税の納税者は相続者の四%にとどまっている。また、社会保険料の事業主負担はヨーロッパに比較して明らかに低い水準にあるにもかかわらず、法人税率は急激に低下し、復興増税でも負担増は回避された。中小企業の大部分が赤字であることを念頭に置くと、こうした恩恵は大手の企業にのみ享受されることとなる。

こうしたバランスを欠く税制でありながら、逆進性の強い消費税や環境税が議論の中心となっている現状を見

逃すことはできない。ちなみに、政府税制調査会の専門委員会が打ち出した、所得税の最高税率の引上げ、相続税の基礎控除の引下げ、軽減税率の廃止が議論の俎上に上っていることは歓迎すべきことである。だが、後に述べるように、その過程ではある種の限界も見えはじめている。

次に求められるのは、財政学の用語で言うところの「量入制入」という基本に帰ることである。財政の原則は人びとに「共通する必要」を満たすことである。なぜならば、子育てや養老介護のように、誰もが必要としないながら、人びとが自分自身で支えられなくなっている領域に関して、社会の共同事業としてこれを支えて初めて租税への合意が形成されるからであり、また、そうすることで中間層が低所得層への再分配を受け入れ、社会の連帯も生まれるからである。したがって、予算の原則は、人びとに共通する需要を明らかにし、それに必要な財源を増税によって求めるという「出るを計って入るを制す」手順でなければならぬ。ヨーロッパ諸国が福祉や教育を拡充し、同時に税負担を高めることができたのも、こうした手法を取っているからである。

ところが現在の財政改革を見ていると、「量入制入」とも言うべき逆さまの状態、つまり、まずは予算の上限を決め、その範囲内に人びとの需要を抑え込むという枠組

みになっていく。今回の税と社会保障一体改革も同様である。増税幅5%のうち4%は、事実上、財政再建のための増税となっている。増税の範囲内でごく一部、人びとの求めに応じるといふ実態である。

こういう手法を取ると、せっかく税の公平化に貢献する所得税や相続税の増税も、受益があまりないなかでの増税、端的に言えば「大増税」という失策として人びとの目に映ってしまう。人びとの共通の必要を話し合い、歳出が決められ、その充足のために消費税増税をやったのであれば、所得税や相続税の追加増税によって、消費税の増税幅を圧縮できるはずである。そうならず、公平さの回復として認識されるのとは反対に、税負担の一方的な増大と見られてしまうところに、現在の政府の財政運営の根本的な問題、強い租税抵抗の源泉がある。

5、雇用連帯社会をめざして

このように、人びとに必要なサービスを示し、そのために必要な財源を公平性に配慮した増税でまかなうというのが大原則となるのだが、それでは、入りと出が一致しており、財政再建には何ら貢献しない様に見えるかもしれない。

こうした議論になるのは国民の所得を増大させるための施策が欠けているからである。直接税は収収の弾力性

を高める。国民所得が増大し、公平性の回復を目指した所得税や法人税の正常化によって税收の弾性値が上昇すれば、本来はより多くの自然増収が期待できるはずである。

二〇一〇年度の経済成長率が実質四・四％を記録したのは、麻生政権下での事業規模八四兆円にも達する二度の景気対策が大きい。こうした政府の財政出動は決して異常なことではない。なぜなら、リーマンショック以降はもちろんのこと、それ以前に、二〇〇〇年代半ば頃から主要先進国が公共投資を増大させていたからである。

しかし、問題もある。それは土建国家への逆流となりかねないことである。

公共事業が強い批判にさらされた背景には、政治的多数が農村部から都市部へと移ったことが大きい。現在では三大都市圏で人口の過半が生活しているが、一方で、都市の社会資本はすでに整備され、社会的ニーズは公共投資から福祉へとシフトしている。その意味では、かつてのハコモノに象徴される無駄な公共事業とは一線を画した、都市の住民も納得しうる公共事業の姿を提示しなければ、雇用対策は難しい。

まず、都市において最もニーズのある公共事業は維持補修型の長寿命化対策である。既存施設に対する耐震工事やメンテナンスの作業は都市部のニーズが大きい。

また、道路や橋、下水道施設の作り替えは極めてコストが高くつく。長寿命化は将来の赤字を削減するための公共事業という側面も持っている。

次に、雇用面での波及効果を考えた場合、公共事業よりも介護や福祉の方が効果は大きいことが知られている。そこで、例えば介護付き有料老人ホームの建設、運営を土建業が担うという事例のように、土建業を福祉産業へと転換させるような公共事業も考えられる。社会的目的と収益獲得を一致させる「社会的企業」への転換であり、自治体による公共投資を人件費補助、貸付金利の優遇とセットにしながらか実施するのである。さらには、代替エネルギーの開発につながるような公共投資も考えられる。原発問題との関連からこうした施策への需要は大きい。

中山間地域の問題に焦点を当てた公共事業もありうる。それは人への投資であり、緑の雇用、さらにはそれを拡充した鳥取県版緑の雇用は好例であろう。若者の林業での雇用を目指して職業訓練や人件費補助を行い、中山間地域での雇用、そして定住を促していくのである。

公共事業の方向性は、かつてのようなハード重視の建設投資ではなく、身の丈に合った、また、人びとの需要に適合したかたちへとその姿を変えていかなければならない。現在、被災地に集中している公共投資であるが、

その必要性を誰もが認めつつも、オーバープランニングや土建業の延命措置としての可能性を案ずる声も少なくない。さらに、被災地以外の公共投資は削減され、地域経済は疲弊を余儀なくされるという問題もある。

財政の将来を考えるのであれば、復興後を念頭に、被災地も含めた地域経済が自立可能な雇用政策の姿を示す必要がある。そして、一方では人びとの雇用を保障することによって、所得の増大を確実にし、所得の増大が税収の増大、公的扶助の削減を生む財政構造を作る。他方では、これらを条件に、人びとに共通する財政需要を的確に満たしていく中で、社会全体が連帯し、租税への合意も強められる：「雇用連帯社会」ともいうべき新たな構想が必要とされているのである。

財政が危機的であることは誰もがわかっている。大切なことはその危機をおおることで増税や歳出削減を押しつけるのではなく、人びとが連帯しながら主体的に増税に応じられる環境を政府が整備することである。それが財政を再建し、社会の閉塞感を打破するための近道であるとわたしは考えている。

注

1 児童手当及び子ども手当てに関する交付金が含まれており、これを除く交付税本体は対前年度比で六九七億円の増額となる。また、復興特会において別額五四九〇億円が計上されている。

2 前年度の国税収入に影響される法定率分は四四一六億円増大したが、一般会計からの加算は三七一八億円減少した。

3 『責任と限界（下）』金融財政事情研究会、一六八ページ。

4 復興財源の批判的検討については、井手英策「復興財源確保」『税研』一六二号を参照。

5 わが国の政府への信頼度は先進国最低である。井手英策他編『交響する社会』、ナカニシヤ出版、第三章を参照。

6 『シャープの証言』、税務経理協会、一二二ページ。

7 唯一の例外が日本であり、二〇〇〇年代に一貫して公共投資を激減させてきた。皮肉なことに、現在では対GDP比で見ると高福祉で知られるスウェーデンよりも公共投資の水準が小さくなっている。

8 土建国家については井手英策編『雇用連帯社会』、岩波書店を参照。なお、以下の記述は本書に基づいている。

社会保障・税一体改革への評価

慶應義塾大学経済学部教授 駒村 康平

はじめに

日本社会は、人口減少・高齢化という大きな人口構造の転換期に直面しつつある。その一方で、本格的に経済のグローバル化に対応する必要がある。しかし、こうした急激かつ大がかりな社会経済環境の変化は何も今回が初めてというわけではない。日本社会は、国際環境、人口構造の変化に対し、柔軟に社会経済構造を変化させてきた歴史を持っている。

本論では、グローバル経済の進展、本格的な高齢化社会の到来という大きな社会構造のなかで、社会保障・税一体改革の意義と課題について考えたい。

1、社会経済環境の変化

日本社会は、国際状況、人口構造、経済環境の変化に対応し、歴史上、何度も国のあり方、行政、税制など社

会経済の構造を柔軟に変化させてきた。日本史上の最初の社会経済構造の改革は、古代の明治維新とも呼ばれる「大化の改新」である。中国大陸を統一した唐が膨張し、朝鮮半島に圧力を加え、東アジアが緊張するなかで、日本は部族連合国家から脱却し、中央集権国家の確立、租庸丁という税法系を整備しつつ、一方で、口分田により生活保障、稲作の普及が進んだ。その後も、人口、経済、国際状況に応じた大がかりな社会経済構造の改革は、歴史の節目でたびたび行われた。

(1) グローバル経済と日本の雇用システムの変化

一九七三年の変動相場制への移行後、徐々に経済のグローバル化が進展したが、九〇年代にはいると、共産圏の崩壊とIT普及、金融技術によりグローバル化は加速した。二一世紀にはいるとBRICsと呼ばれるブラジル、ロシア、インド、中国の躍進が始まり世界経済は新しい段階に突入した。

金融のグローバル化が進み、膨大な資本が国境を越えて動くようになると、多国籍企業は、規制が弱く、法人税・社会保険料・人件費といった企業負担の低い途上国に投資するようになった。BRICs各国はこうしたグローバル化を追い風に、社会経済体制を整え、ようやく先進国に追いつき、世界史は新しい局面を迎えつつある。このようにグローバル経済は、途上国の成長を促進させ、先進国との経済格差を縮小させた。

他方、グローバル化のなかで、生活者でもある労働者は、国際移動は簡単ではないため、労・資の交渉力は、労働者側に不利になる。多国籍企業は、途上国への雇用流出という脅しを使って、各先進国の政府に対し、様々な規制緩和や企業負担の引き下げを要求した。この結果、先進国において途上国の労働者と競争関係にある労働者の賃金は低下し、雇用も不安定となり、国内の所得格差は拡大することになった。

このように、現在進められているTPP交渉への参加への是非は別にしても、日本社会・経済が長期的にはグローバル経済に組み込まれることは不可避である。しかし、国内での格差の拡大や所得変動リスクを放置すると、国内からグローバル経済への反発も強まる。グローバル経済に対応するためには、格差や所得変動に対応する社会保障制度の重要性が高まることになる。

(2) 日本の雇用システムの変化の影響

前述のグローバル化に加え、九〇年代のバブル経済崩壊は、日本の社会経済の構造に大きな影響を与えた。戦後の日本の社会経済の中核は、株式の相互持ち合い、メインバンク、従業員からの生え抜きの経営者といった要素で構成される「日本型経営」と「年功賃金」、「終身雇用」によって特徴づけられる日本型雇用システム、すなわち企業と男性正規労働者の長期安定した取引関係であった。社会保障・税制、教育制度もこの仕組みと整合性あるように形成された。日本型雇用システムのもとでは、不況期においても男性正規労働者の雇用は、配置転換、転勤、長時間労働という形で保障された。その引き替えに、女性の多くは結婚・出産を機会に退職し、専業主婦となり、家事を担うことになっていった。いわゆる性別役割分業である。配偶者控除、社会保険の家族給付、年金の第三号被保険者制度などは、性別役割分業を強化補完する仕組みであった。就学前教育・保育も、夫が正規労働者の専業主婦世帯の子どもは幼稚園に、共働きや一人親世帯の子どもは保育所といった幼児二元モデルが成立した。また教育分野でも、高卒で指定校制や一人一社制、大卒では新卒一括採用などの仕組みがあり、学校から職場への安定した架け橋が存在した。学校も企業における訓練を前提にし、職業教育は軽視し、一般教育を

重視した。

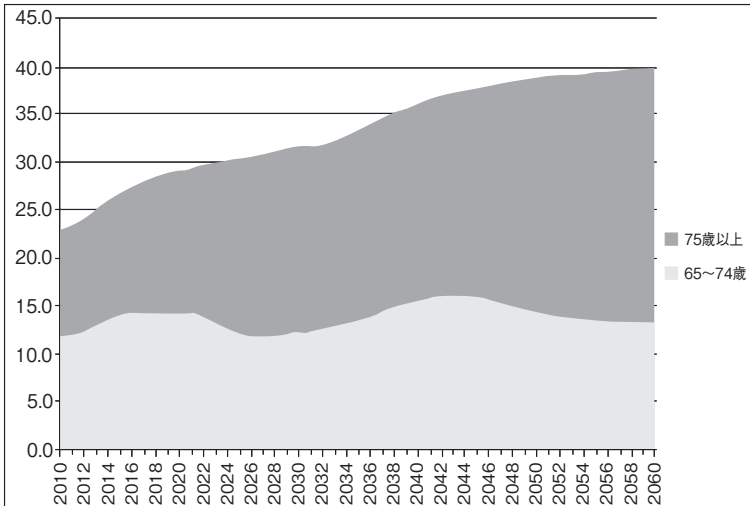
しかし、九〇年代前半のバブル崩壊をきっかけに、間接金融システム、メインバンクシステムは大きく傷ついた。このタイミングで金融のグローバル化が進んだため、株式保有における外資の比率が上昇し、日本型経営・日本型雇用が大きく後退し、企業はより短期的利益に関心を持つようになった。このため、経済界は、正規労働者数の圧縮を行った。これに九〇年代半ばから労働規制の緩和が加わり、非正規労働者が急増した。正規労働者と非正規労働者の処遇格差、賃金格差が大きいため、非正規労働者の増加は所得格差の拡大、ワーキングプアの増加につながった。

(3) 少子高齢化の影響

九〇年代半ばの非正規労働者の増加は、人口の多い団塊ジュニアの就職期、そして家族形成期と重なり、この世代の結婚、出産を抑制したという点で、日本社会に不可逆的、歴史的な影響をもたらすことになる。二一世紀に入り、日本の総人口は減少し始めており、次第に減少数は加速し、毎年小さい県一県分の人口が減少することになる。同時に高齢化率が上昇しており、すでに二四％と先進国最高水準になっている。

図1は二〇一二年一月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した新人口推計の高齢化率である。高齢化率は

図1 65歳以上人口比率(%)の動向



資料：国立社会保障人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」より作成。

四〇％まで上昇することになるが、重要なのが、七五歳以上の高齢者の割合である。六五〜七四歳の高齢者率は一〇％台でとどまるのに対し、七五歳以上の高齢者の割合は一一％から二七％まで上昇する。特に、二〇二五年前後と二〇四五年前後に七五歳以上人口比率は加速する。こうした人口構成の急激な変化は社会保障制度に深刻な影響を与える。老齢年金、高齢者医療、介護はいずれも高齢者向け給付であるが、このうち医療と介護は加齢とともに費用、要介護発生率が上昇するため、七五歳以上の割合が増えると給付が加速する。この結果、社会保障にかかる費用の将来推計額は、現在は一一〇兆円弱であるが、二〇一五年で約一二〇兆円、GDP比二四％程度となり保険料負担が六八兆円、公費負担が四七兆円程度となる。さらに団塊の世代がおおむね七五歳になる二〇二五年になると社会保障にかかる費用は約一五〇兆円、GDP比約二五％、保険料負担八九兆円、公費負担六一兆円に達する。

高齢化と人口減少は地域間で大きな差がある。人口減少・高齢化が進むことで、地域経済における社会保障給付も重要な役割を果たすことになる。社会保障制度は、若い世代から高齢者への所得再分配の仕組みになっているが、このことは若年者の多い都市部から高齢者の多い地方部への所得再分配の意味ももっている。

高齢化率の高い都道府県ほど県民所得にしめる年金収入の割合は高く、年金が地方経済に与える影響は大きい。医療、介護も地域の雇用を生み出している。

2、社会保障給付費と国の財政状況

(1) 政府の財政赤字・公債の累積

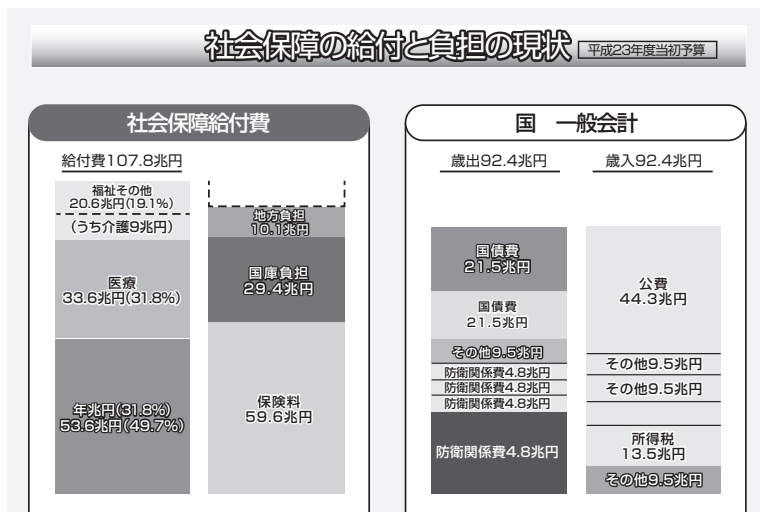
このように進展するグローバル化、低成長、格差拡大に対応するためには、社会保障制度において再分配・セーフティネットの拡充は不可欠であるが、現実には厳しい財政制約の壁が立ちふさがっている。

現在の社会保障給付費は図2のように、現在約一〇七兆円程度になっているが、給付面からみたその構成比は、年金約五二兆円、医療約三四兆円、介護約八兆円を含むその他で約二〇兆円となっている。全体の七〇％以上が高齢者向け給付である。

財源の構成は、国民が直接負担する社会保険料三〇兆円、企業が負担する社会保険料三〇兆円、国負担が三〇兆円、地方負担が一〇兆円程度となっている。

国負担は一般会計歳出であるが、国の支出約九二兆円のうち、最も多くを費やしているのが、社会保障関係費で約三〇兆円であり、その次に国債の償還と利払いに使う国債費二〇兆円と地方への財源配分である地方交付税交付金一八兆円が続くことになる。防衛費、社会資本整

図 2



資料：財務省「日本の財政関係資料」より作成

備費、教育予算はそれぞれ五・六兆円程度となっている。農業関係予算は二・三兆円である。

一方、国の歳入は税収入全体で四〇兆円程度であるが、これは一九八〇年代半ばの水準と同じである。結局、歳出九五兆円と歳入五〇兆円の不足分四五兆円が新規国債発行によってまかなわれている¹⁾。

こうした国債の大量発行は、継続しており日本の国と地方あわせた公的債務残高はすでに約一〇〇〇兆円を越えている。日本の公債は金融機関、郵便貯金、公的機関を通じて、国内家計金融資産によって買い支えられているものの、高齢化にともない家計貯蓄率が長期低下傾向にある。また貿易収支も赤字になっているため、経常収支の黒字も縮小しつつあり、国内資金で国債を買い支えることも限界も近づいている。国債の格付けが下がり、安全資産でなくなると、国債価格が下落する。国債価格の下落は、国債を購入している金融機関に大きな損害を与えることになる。国民のほとんどは、直接国債を持っていないが、金融機関を介して間接的に国債を保有しており、こうした国債のリスクを抱えているのである。

国債の価格下落が始まると、金利が上昇することになるが、このことは国債利払い費の急増を意味する。一％の国債の上昇は一年間で一兆円の利払い費を増加させ、財政破綻のリスクを加速する。国債の価格下落リスク

は、金融市場の些細なショックで表面化し、ひとたび発生すると政府はコントロール不能になる。この場合、もし国債を日銀が直接引き受けることになれば、急激なインフレが発生し、これもまた家計資産の実質価値を減少させることになる。このように、国債の累積を止めるというのは、国民にとっては自身の金融資産のリスクを下げることを意味する。

すでに述べたように、二〇二五年前後には社会保障給付費が一五〇兆円まで増加することが見込まれているなかで、これ以上の財政赤字の拡大と公的債務の加速度的増加に歯止めをかける必要がある。

(2) 財源の選択肢

膨大な財政赤字が累積するなかで、当然無駄の削減も求められている。しかし、最も大きな費用を使っているのが社会保障給付費であり、どのように削減するかはなかなか難しい。すでに日本の社会保障給付費は、国際的に比較するとかなり給付抑制をしている。

国の歳入が減少している原因は、バブル崩壊後の経済の低迷があるが、他にも直間比率の見直しのために先行した所得税の減税の影響も大きい。九〇年代以降の繰り返された所得税の累進度の引き下げにより、所得税は所得の再分配効果を失った。したがって、まず所得税の引き上げや相続税・資産課税の引き上げは当然である。し

かし、所得税の引き上げだけで毎年発生する四五兆円も財政赤字の解消は困難である。また高齢者は公的年金控除があり負担軽減されているので、単純な所得税の増税は現役世代に負担が集中する。

社会保障料の負担だけで対応するのも難しい。すでに、日本の社会保障制度は、年金、医療、介護も世代送り方式の賦課方式であるため、若い世代から自分たちが負担した社会保障料分の給付が将来受け取ることができるとかという、いわゆる世代間格差への不満も高まっている。法人税の引き上げもすでに述べたように、急激なグローバル経済のなか、資本の国際移動を考慮すると社会保障料の企業負担分や法人税の引き上げもなかなか難しい。こうしたなかで、国際競争にも影響を与えず、すべての世代が広く負担する消費税が安定した社会保障財源として期待されることになった。

3、社会保障・税一体改革とは

政府与党の「現在の世代が受ける社会保障は現在の世代が負担する」という基本方針のもと、社会保障制度の「機能強化」、「機能維持」と財政の健全化のために、消費税を社会保障目的税と位置づける社会保障・税一体改革が菅政権下で進められた。この方針は野田政権にも引き継がれ、二〇一四年四月から消費税を八%に引き上

げ、最終的に一〇%にすることが閣議決定された。もちろん所得税・相続税の強化も行われる²⁾。

社会保障制度の「機能強化」とは、①「社会保障制度改革」(二・七兆円)、②高齢化に伴う増加への対応(二・九兆円)、③基礎年金国庫負担二分の一分(二・八兆円)の確保である。このうち、「社会保障制度改革」二・七兆円の内訳は、「子ども・子育て」〇・七兆円、「医療・介護等」一・六兆円、「年金」〇・六兆円である。

「機能維持」は、将来世代につけ回しをしている費用で二・八兆円である。このように一体改革は、社会保障機能強化とはいうものの、実際の給付拡充部分は二・七兆円である。機能強化に分類されているものの、現行制度の枠組みのなかでの高齢化に伴う対応に過ぎない部分も多い。

一体改革について、高齢化が厳しくなり、さらに東日本大震災の復興費用が発生するなかで、社会保障給付カットへの踏み込みが甘いという批判も強い。たしかに、一体改革と標榜するものの、実際には現行の社会保障制度の枠組みのなかでの財源確保措置にすぎない部分が多い。しかし、本格的な社会保障改革をするためには、現在の政治システムには大きな課題を抱えている。九〇年代前半に選挙制度を小選挙区にし、二大政党制を志向しながら、一方で立法については、衆議院と参議院には

ぼ同等の権力が与えられている。選挙のたびに、衆参のねじれが常態となり、大きな改革への政治的な合意形成ができないでいる。その間に社会保障と財政が同時に劣化しつつある。欧州でも国債市場が不安定になっており、日本の国債がまだ安定的に消化されているうちに、完全ではないが、できる改革から進めていくしかない。

社会保障・税一体改革は、本格的な高齢社会を直前にして、国の税収の絶対量の不足を補い、国の借金が加速度的に増え続ける状態を緩和するという点で、必要最小限度の改革と評価する。もちろん、この改革によりただちに財政が健全化するわけではなく、財政健全への一里塚に過ぎないが、それでも何もやらないよりはるかに「まし」と評価すべきであろう。

4、社会保障改革の個別の内容

次に社会保障改革の具体的な中身について見てみよう。

(1) 子ども・子育て新システム

現在の保育制度は、「保育に欠ける」子どもに対し優先順位をつけて、保育所に補助金を出して保育を提供する仕組みになっている。貧困で働かざるを得ない母親を想定していた制限的な福祉の性格を強く持っており、女性の社会進出が進み、専業主婦世帯より共働き世帯の多い社会には合わなくなっている。

多くの先進国が八〇年代後半から、仕事と子育ての両立に力を入れ、女性の社会進出と出生率の両立に成功しているにもかかわらず、日本は二〇年遅れた。この間、人口の多い団塊ジュニアの多くが出産時期を終えようとしており、保育制度改革は遅きに失した感もある。しかし、リーマンショックで見られたように、経済停滞のなか雇用や所得のリスクを分散できない専業主婦世帯に不安を感じた女性の就業意欲は高まっており、保育所の整備を通じて両立支援は重要である。

新システムの給付は、個人給付の児童手当とこども園給付、放課後児童クラブなどの市町村事業がある。新システムの中核は、「こども園給付」という新しい保育サービスである。まず、保育を必要とするすべての世帯に保育サービスを利用する権利を保障する。おおむねフルタイム勤務の親に対する長時間保育の利用保障とパート勤務の親に対する短時間保育の利用保障である。これを「保育認定」という。このことにより、保育サービスの需要は顕在化する。市町村は、事前に保育サービスの需要を予測し、それに見合う保育サービスの供給を整備する義務を負う。需要が供給を誘発させる仕組みである。供給が不足する地域では、基準さえ満たせばNPOや株式会社を含めた多様な経営主体の参入が認められる。特に期待されているのが幼稚園であり、幼稚園と保育所の両方

の基準を満たした新しい施設は総合こども園（仮称）になり、新しい保育サービスの中核を占めることになる。一体改革では、この施策のために一体改革による増収分〇・七兆円を使うとしている。

② 医療・介護関連施策

医療政策は、医療サービス供給者、保険者、被保険者の三者に対する政策から構成されている。一体改革の個別項目のうち、サービス供給の整備については、病院・病床の機能分化、在宅医療の推進、医師確保、チーム医療の推進、地域包括ケアシステムの構築、介護予防、医療と介護の連携、認知症対策といったように従来からの政策の推進が多い。医療・介護保険のセーフティーネット機能の強化であるが、①働き方にかかわらない保障、②長期高額医療を受ける患者の負担軽減、所得格差を踏まえた財政基盤の強化・保険者機能の強化、③世代間・世代内の負担感の公平化、といった基本方針を掲げている。

二〇〇九年の政権交代によって、政府は後期高齢者医療制度を廃止し、新たな制度を提案している。新制度案では、①加入する制度を年齢で区分せず、七五歳以上の高齢者も現役と同じ国民健康保険か被用者保険に加入する、②高齢者が多く加入する国民健康保険については、一段階目で、高齢者については都道府県単位の財政運営

とし、二段階目では現役世代についても、都道府県単位化を図ることとする、という二段階改革予定になっている。

他方、皆保険を下支えする国民健康保険は、①高齢化の影響を受けやすいこと、②低所得者が多いこと、③小規模保険者が多数存在する、という三重苦が依然続いている。大綱では、その対策として低所得者保険料軽減の拡充、財政基盤の強化、財政運営の都道府県単位化が掲げられている。

(3) 年金制度改革

一体改革では、すべての国民が所得に応じて保険料を支払い、その金額に応じて年金を受給する一元化された「所得比例年金」と、所得比例年金額が低い人に対し、補足分として税を財源して最低七万円を保障する「最低保障年金」からなる新年金制度の確立を将来目指すとしている。しかし、その実現のためには、①自営業者の所得捕捉が不可欠で、社会保障・税番号制度の導入・定着や税と社会保障を一体的に徴収する歳入庁の発足、②現行制度からの長期の移行期間、③国民的な議論、が必要になる。このため、ただちに新年金制度をスタートすることは難しく、まずは課題を抱えている現行制度を民主党案に接近するように「リフォーム」することが当面の目標になった。このため、一体改革では、現行制度の課題を解消し、次に新年金制度を確立するという二段階改

革を目指すとしている。新年金制度に向けての現行制度のリフォームの基本方針は、①財政的に安定した制度、②働き方・ライフコースの選択に影響を与えない一元的な制度、③最低保障機能を有し、高齢者の防貧・救貧機能が強化された制度である。

具体的な改革内容は、大きく年金財政安定化と所得再分配に関わる問題に分類できる。

まず、年金財政安定化に関わる政策についてみてみよう。高齢化によって高齢者が増加し給付が増え、少子化によって労働者が減少すると、年金財政は不安定化するので、少子高齢化の進展分だけ年金額を抑制する仕組みが二〇〇四年年金改革で導入されたマクロ経済スライドである。

年金額は、原則、物価に連動することになっているが、マクロ経済スライドは、この物価上昇分から約一％程度引き下げた分しか年金額を増やさない仕組みであり、徐々に年金の実質水準は低下する。当初の想定は、早期にデフレ脱却し、物価上昇期のみマクロ経済スライドが機能することになっていた。しかし、実際には、デフレが続く、マクロ経済スライドは機能していない。一年度の年金額は、〇・四％の引下げとなったが、これは通常の物価スライドである。むしろデフレにも関わらず、〇〇年以降の特例水準により名目額は据え置かれ、年金

の実質水準は上昇している。この一方、賃金フレで労働者の手取り賃金の名目額が減少したため、年金財政は〇〇〇九年度の間で累計五兆円ほど想定より支出増になっている。次世代にツケを回さないように、まず特例水準を見直し、三年程度で合計二・五%の年金額の引き下げを行うこととしている。

以上の財政安定化とは別に、個別の仕組みの見直しも議論されている。これが所得の再分配に関係する改革である。具体的には、①短時間労働者への厚生年金の適用拡大、②厚生年金と共済年金の一元化、③高所得者の年金給付の見直し、④最低保障機能の強化など、多岐にわたる。このうち特に重要なのが、「短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大」である。九〇年代半ばより、厚生年金に加入する正規労働者は減少し、国民年金第一号被保険者になる非正規労働者が増加している。企業にとっては、非正規労働者にすることにより、厚生年金の企業負担分を節約することができるが、サラリーマンの被扶養配偶者（国民年金第三号被保険者）以外の非正規労働者は、自身で国民年金（第一号被保険者）に加入することになる。定額で企業負担がない国民年金の保険料の負担は大きく、未納につながっている。年金の空洞化を解消する最も有効な方法は、非正規・短時間労働者への厚生年金の適用拡大であり、多くの先進国でも同様の対応

をしている。また国民健康保険の未納率も上昇しているが、これもまた非正規労働者の増加がその原因である。厚生年金の適用拡大と同時に非正規労働者への健康保険の適用拡大が行われれば、年金・医療における未納の解消につながる。このように非正規労働者への厚生年金・健康保険の適用拡大は低所得の非正規労働者にとってメリットは大きい。次に④の最低保障機能強化であるが、具体的には①低所得高齢者に対する六〇〇〇円程度の年金の上乗せ、②障害基礎年金の加算などである。このほか、現在二五年間の老齢年金受給資格期間を一〇年に短縮することなどが示されている。

(4) 就労促進・ディーセントワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の実現、貧困・格差対策の強化

二〇一一年には、生活保護被保護者数が戦後直後の混乱期を超える数となり、改めて貧困格差対策が重要であることが認識された。一体改革では、分厚い中間層を復活させるために、雇用政策として非正規労働者の公正な待遇確保、若者の雇用対策を強化している。セーフティネット強化としては、①消費税の引き上げによる低所得者の負担増加への対応、②生活困窮者対策等生活保護制度の見直し、③困窮者問題に総合的に取り組むための生活支援戦略が掲げられている。その詳細は二〇一二年の秋までに策定されるとしている。

5、一体改革で残された課題について

(1) 低所得者への配慮

以上見てきたように一体改革は、本格的な高齢化を目前に、現行制度の枠組みを守りながら、圧倒的な財政不足を解消しようとするものであり、応急処置的な部分も強い。そのなかで、特徴的なのが、全世代型の柱となる子ども子育て新システムと低所得者支援である。後者は、具体的には低所得者への年金加算、介護保険料・国民健康保険料の軽減措置等、医療・介護・保育等に関する自己負担の合計額に上限を設定する「総合合算制度」などが示されており、低所得者への支援が強化されている。現在検討されている「高齢者医療の支援金を各被用者保険者の総報酬に応じた負担」、「介護納付金の負担を医療保険者の総報酬に応じた按分方法とすること（総報酬割の導入）」と合わせると、今後は現役世代の高所得者層が高齢者医療・介護の負担をより担うことになる。

(2) 地域作りの重要性

今後の社会保障給付は、年金といった現金中心型から医療・介護といった現物サービス中心型に変化していく。こうした現物サービスの提供は、より住民に近い市町村が担っていくことになる。この一方で、どこまで国が保障するサービスなのか、最低限の福祉サービスの基

準をめぐってナショナルミニマムと地方の裁量をどのようにバランスをとるか、国と地方の権限、財源を巡る議論が進んでいる。過疎と高齢が進む中で、特に限界集落のような地域でどのように生活保障を行っていくのか、医療・介護の個別のサービスをどのように整備するか、「地域づくり」「まちづくり」が重要になる。

(3) 雇用や教育システムの見直し

社会保障・税一体改革は、社会保障・税制に限定した改革である。しかし、正規労働者と非正規労働者で大きな処遇格差がある雇用システム、教育から職業への橋渡しに深刻な課題が発生している教育システムも含めた改革が必要である。雇用システムでは、正規労働者・非正規労働者の均衡処遇、非正規労働者のキャリアを評価する評価制度（キャリアラダー）、転職が不利にならない専門職分野の拡大が必要になる。

注1 このほか借換債、すなわち返済期限の来た借金を借り換えするための国債があるため、合計一七〇兆円の国債が毎年発行されている

注2 所得税の累進性を高め、金融所得課税も強化することになっている。資産課税についても、格差の固定化を防止するために、相続税の基礎控除の見直し、最高税率の引き上げを行うとしている。

消費増税問題と農業

元立教大学教授 石原 健二

1、ヨーロッパで始められた付加価値税

(1) 消費増税論議で一年

消費税法案の閣議決定を巡って三月末、政府・与党内で混乱が続いた。二〇一五年までに一〇%の消費税引き上げの是非、社会保障改革に伴う目的税化の問題をはじめ、二〇%では足りず更なる引き上げが必要との意見も出され、混乱していた。社会保障の一体改革と消費税の増税は一一年の二月九日、国会の党首討論で菅首相が明らかにしたものである。党首討論では消費税の増税に当たっては民意を問うといい、実施前の総選挙を明らかにしている。早くからメディアは増税に合意し、日本経団連、経済同友会など財界と連合が推進、賛意を示している。経団連の主張は高齢者医療の六〇七割、介護給付で七割の税の投入で、年金では事業主負担の軽減である。東日本大震災に対する措置も法人税を五%引き下げ、震災対策として期限を切って二・五%をつけるなどしているが、法

人税は減税されている。連合は他の税の引き上げを求めているものの、社会保障改革に惹かれてか消費税増税に賛意を示している。国会は一年間消費税増税に明け暮れた。しかし、この間でも消費税と農業は論議されたことはない。農業は消費税の中でどのように位置づけられており、今後どのようなのか。まず、日本の消費税の原点となっているEUの付加価値税と比較し、その問題を探ってみよう。

(2) EUの付加価値税と農業

現在の日本の消費税は一九八九年竹下首相のとき導入されている。その原型は一九六八年、当時のEECが税制統合運動の結果、各国で採用することとしたEC型付加価値税である。

付加価値税についての議論は古く第一次世界大戦後の一九二〇年代、新たな企業課税として総収入から他の企業から購入した機械や材料、雇用賃金などを控除したものに課税する、売上税、取引高税として取り上げられた

表1 免税の場合と免税のない場合(前段階税額控除方式)
—税率、税抜き10%

	税抜き 仕入高	税込み 仕入高	税抜き 販売高	税込み 販売高	付加価 値税額
Bが免税の場合					
AのBへの販売	—	—	100	110	10
BのCへの販売	100	110	210	—	—
Cの消費者への販売	210	—	300	330	30
					計 40
Bが課税の場合					
AのBへの販売	—	—	100	110	10
BのCへの販売	100	110	200	220	10(20-10)
Cの消費者への販売	200	220	300	330	10(30-20)
					計 30

世界で始めて導入されたのは日本で、シャープ税制改革により一九四九年、都道府県税の中に事業税の変種として実施された企業課税としてである。この税は法律が通過したものの実施に当たって利子等の扱いが定まらず実行されていない。

付加価値税が大きく進展するのは一九五四年フランスが採用した付加価値税であり、こ

ので自ら支払った税額を製品売却の際に乗せする前段階税額控除が採用されている。その後、一九五八年に欧州共同市場発足に伴い域内関税の一括一〇%引き下げなどが行われたが、売上税の引き上げと同時に輸入平衡税、輸出戻し税等が行われ、混乱した。このため六二年に税制租税委員会が設けられ一九六八年にEC型の付加価値税が作られている。この付加価値税は前段階税額控除方式に基づく消費型付加価値税で、生産から卸・小売段階まで全流通過程を含むものである。納税者は法人個人を問わず各段階の業者となるが、税額のすべては消費者が支払うことになる。これによって付加価値税は消費税としての性格が明確になる。しかし、このことはアダムスマスがいうまでもなく、消費税の引き上げが物価の引き上げや賃金の引き下げをもたらし、生活必需品の上昇が低所得者にとっての重い負担となる。いわゆる逆進性が問題となる。ラサールの『間接税と労働者階級』にもあるように、消費税の引き上げが階級闘争、社会問題となることから、逆進性の緩和がEUの付加価値税の大きな課題となったのである。このためとられたのが軽減税率とゼロ税率、免税措置である。

軽減税率は中間段階に適応されても価格引下げ効果を持たず、最終段階に行われたとき始めて減税効果もたらされる。また、免税については付加価値税を納めない

のが最初である。その後営業税の一種として製造業には適した税とされたが、配給・サービス、銀行、保険などは不適とされ、さらに付加価値が農業者自身の報酬となる農業は除外されるべきものとされている。付加価値税が

ものの購入で支払った税額は控除できない。しかも、中間の免税は取り戻し効果を生み、減税分が取り戻され不完全な免税となる（表1）。そこで購入した際の税額を還付するゼロ税率によって完全な免税とする必要がある。

消費型付加価値税は賃金と利潤から投資部分の一括ないし部分的償却を行う税で、農業等についてはもともと適用し難い税とされている。しかも農産物が生活必需品である食料品生産物であることから逆進性緩和策が重要な対策となる。したがってEUの付加価値税では一九六八年二月の第三次指令案で、軽減税率の適用と概算控除方式等の組み合わせによる実質免税を取るようになっていく。農業の場合は、標準税率、軽減税率による本則とゼロ税率を含む特例が選択できるようになっている。農産物が農業者の手を離れるときは税はゼロとなっているが、農業の場合、税は転嫁される。現在行われているヨーロッパの農業への付加価値税を主要国の事例で見ても、

(3) イギリス、フランス、ドイツの農業の軽減税率と特例

現在のEU諸国の第六次指令のもとで標準税率の最低は一五%、軽減税率は五%を下回らない。財・サービスは軽減税率は一ないし二ヶ国、交渉による例外として五%未満の軽減税率とゼロ税率、それに過渡的な軽減税率

として一二%以上（ワイン、燃料）を認めている。その結果、標準税率は一五%から二五%までの範囲に収まり、平均標準税率は二〇・七%、五%以上の軽減税率はデンマークのほか一ヶ国、平均軽減税率は八・六二%、ゼロ税率は英連邦のイギリス、アイルランド、マルタとなっている。主要国の農業者への付加価値税はつぎのようになっている（図1）。

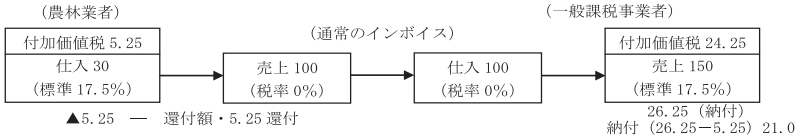
① イギリス 農業者は支払った一七・五%（標準税率）の税を還付してもらい、販売に当たっては税率ゼロで行う。ただし、一定の条件を満たす農業者については仕入れにかかわる付加価値税相当分（税抜き売上げの四%）を転嫁できるフラットレート特例が設けられている。この四%は売上げ税額と仕入れ税額とほぼ同額とされているが、インボイスの保存義務がある。フラット特例の場合は、この農産物を買った者は四%分の税額控除ができる。

② フランス 通常、標準税率と複数税率の中で（標準税率一九・六%、軽減税率五・五%）常に前段階税額控除が大きいため還付が恒常化している。ただし、事務処理上の簡易さを入れた簡易課税制度と概算還付制度（畜産物、穀物、採油植物等四%、その他三・〇五%）も取り入れている。

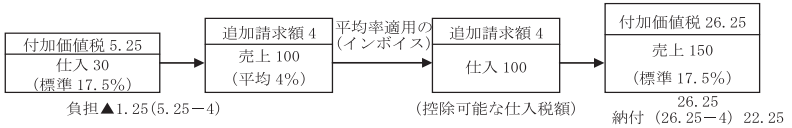
③ ドイツ 複数税率（一九%、七%）のもとで、フ

図1 ヨーロッパ主要国の農業の付加価値税対策

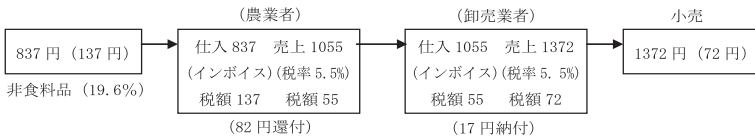
〔イギリス〕 ① 通常のインボイス方式



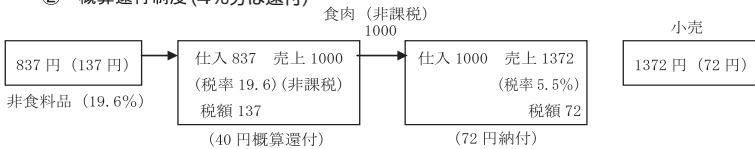
② フラットレイト課税特例



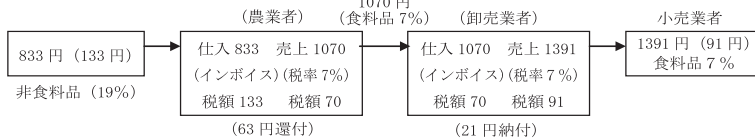
〔フランス〕 ① 一般の課税選択 (2012年1月より農産物は7%に引き上げ)



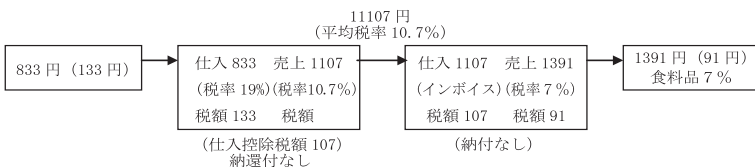
② 概算還付制度 (4%分は還付)



〔ドイツ〕 ① 一般の課税選択



② 平均税率制度の適用



ランス同様還付が行われている。事業者の記帳義務の免除を行われているのが平均率による課税制度。売り上げ税額の一〇・七％と前段階控除額を同額と扱い、納還付不発生としている。

EUの場合はこのように軽減税率ないし実質的な免税制度によって、農業者ならびに消費者を保護している。これが消費税の持つ欠陥を少しでも補う付加価値税の特徴となっている。

2、逆進性緩和策を避けた日本の消費税

(1) 消費税導入への模索

世界で始めて付加価値税を入れたのが日本であったが、問題が多く実施が延び延びになり五四年に廃止となっている。しかし、EU型の付加価値税導入への検討は七〇年代後半から政府の税制調査会で始められている。

ヨーロッパ視察を含めた調査の結果は、この税が投資の促進、成長政策については効果があるが、資本集約的企業にとって優位であるものの、資本の集積・集中が促進され労働集約的企業や中小企業にとって脅威となると指摘している。税の逆進性についても所得の平準化、税制の累進化が進んでいない状況で、物価の上昇、賃金の実質引き下げが懸念されるといふものだった。しかも実行するには納税者側に新しい帳簿の作成と記帳、仕送り状

の作成、保管の義務が困難であること。小売業の免税が必要であることも指摘されていた。

しかし、オイルショック後の七七年、政府税制調査会は一般消費税導入の答申を出し、七九年には太平内閣の一般消費税、八七年二月中曽根内閣では売上税が出されている。だが、いずれも総選挙、統一地方選挙で消費税導入は拒否された。

(2) 逆進性緩和策のない消費税

八八年末の竹下内閣は反対する業界ごとに接触を強め、反対をおろさなかった中小企業の提案を入れて法案を通すことに成功した。中小企業は税の転嫁は困難とし、課税は従業員五名以上の規模とすることなどを主張していた。竹下内閣は税の転嫁には触れず非課税の対象業者を増やし、単一課税で出発させたのである。三％という低率で物価・賃金上昇対策を回避し、逆進性緩和対策を無視したのである。実施に当たっては、①免税制度を入れ売上高三〇〇万円以下の事業者を納税者から除外したこと。②みなし仕入れ率に基づく簡易課税制度を入れ、適用上限を五億円としたこと。③記帳が困難との理由から帳簿方式をとったことである。

免税制度は、その後二〇〇四年に上限が一〇〇〇万円に引き下げられ、免税対象者は全企業の六割から四割に減っている。簡易課税制度も上限五億円が九一、九四年

と改定され、二〇〇四年には五〇〇〇万円まで下げられている。この対象者も全事業者の五〇％から二二％と極端に落ちてきている。特例をなくし徐々に中小企業者や小規模事業者の納税者を増している。

この税の問題の第一は、免税といってもイギリスのように支払った税額を還付され、売り渡す際は税率ゼロで行うのではなく、免税者に負担を負わせたまま転嫁できない免税であること。第二の問題は前段階税額控除方式（この方式そのものを「インボイス方式」という）ではなく、帳簿方式をとっていることである。インボイス方式であれば、自ら支払った税を伝票、記帳等により明確で転嫁は容易である。しかし、帳簿方式は取引高控除方式と言われ、総売上と総購入額との差額に課税するもので、帳簿から逆算して納税額を確定し納税することになる。したがって税の転嫁は難しい。帳簿方式では外税方式をとらなければ付加価値税が転嫁されない。大企業でなければ転嫁できない。他方税額の控除額は最大となる。大企業本位の消費税である。当初から帳簿方式への批判は強く九七年には仕入れ控除の適用を受ける場合は帳簿の記録と保存、課税仕入れ等の事実を証する請求書等、双方を保存することを要件としている。帳簿方式は単なる書類整理の問題ではない。二〇〇五年の政府税調では「事業者の事務負担、税務執行コストの観点から単

一税率が望ましいが消費税率が二桁になった場合は軽減税率の採用の是非が検討課題となる。また、仕入れ控除の際、請求書等の保存を求めるインボイス方式の採用が検討課題となる」といっている。インボイスへの転換はシステムを変えることである。第三の問題は簡易課税制度である。この場合はみなし仕入れ控除によって税額控除が行われている。発足当初課税売上げ五億円以上の業者九六・七％が適用を受け、みなし税率原則八〇％と卸売業者九〇％だったが、九一年適用限度を四億円に引き下げ、二区分から四区分に、九六年五区分とし二〇〇四年には〈表2〉のようになっている。みなし税率が実際の仕入れ率を上回ってれば益税となる。

表2 簡易課税適用上限とみなし仕入れ率の推移（1989年以降）（％）

期 間	適用上限 売上高（億円）	みなし仕入れ率				
		卸売業	小売業	製造業等	サービス業等	その他
1989年4月～	5	90	80	80	80	80
1991年10月～	4	90	80	70	60	60
1997年4月～	2	90	80	70	50	60
2004年4月～	0.5	90	80	70	50	60

注）製造業等は製造業、建設、農林、水産業をいう。サービス業等は、サービス業、運輸、通信業、不動産業をいう。

(3) 厳しい農業者への負担

E U の付加価値税では農業が逆進性緩和の重要な課題であった。軽減税率、ゼロ税率適用による完全な免税とし、実質農産物への消費税を免税としている。日本の場合はこうした対策はとられていない。現行の消費税のもとでは五〇〇万円以上の売上げの場合は本則課税で、仕入控除と売上げへの転嫁がされることになっている。しかし、五〇〇万円以下一〇〇〇万円の売上げではみなし控除で七〇%を認められ五%の税率となっている。たとえば、売上高三〇〇〇万円の専業農業者は四五万円の消費税となる。災害等で販売額が落ち、あるいは価格が下落したときは本則によって税額控除を受けるほうがよい場合が出てくる。問題は一〇〇〇万円以下のほとんどの農業者が農機、肥料、農薬など資材を購入してもこれにかかわる税額控除は受けられず、売上げの際も免税なのでこれを転嫁できない。農業の場合はまったくの泣き寝入りである。一〇〇〇万以上五〇〇〇万円以下の簡易課税制度の適用の場合も仕入控除が七割を超える作目は本則にしなくてはより負担となる。五〇〇〇万円以上の場合にはたとえ経営はマイナスであっても消費税の納税が迫られる。農協では販売事業は手数料主義を貫いており、消費税の影響は少ないと見ているのであろう。しかし販売事業では買入れの場合転嫁はできず、購買の消

費税の負担は回収できない。

3、社会保障と税の一体改革

(1) 消費税の目的税化と増税

現在国会で行われている増税論は「社会保障・税一体改革」と呼ばれ、社会保障改革のための目的税といわれている。一般消費税導入と福祉目的税構想はこの税を巡る当初からあり、すでに七九年には検討されている。さらに八六年の新型間接税の折にも考えが出されている。

八九年の消費税導入直後、参院選での自民党の惨敗で消費税の見直しを行うこととしたが、消費税法の改正で「社会福祉、社会保障、その他国民福祉の経費に優先して当てる」と入れている。九四年には不況のなか企業年金の積み立て不足を背景にして、福祉目的税化が提案されている。しかし、福祉目的税化は政府税制調査会でも①社会保障関係費の増嵩とともに増税が容易となるものの財政硬直化をもたらす ②消費税によって公的扶助、福祉にかかわる給付などで弱者救済を行うことは不適合 ③消費税という逆進的な税で福祉経費をまかなうことは不適格との反論が出て採用にいたらなくなっている。(注1)

今回の社会保障改革の目的税化は先述の通り、税制当局と厚労省、何よりも日本経団連をはじめとした財界が、社会保険給付に占める税負担の割合を消費税の引き上げ

によって高めるべきとの要求に応じたものである。増税にあたっては社会保障の長期計画を示し、国民年金の基礎年金部分の税負担や老人福祉関係の医療、介護、児童対策を入れて逆進性の緩和とし、プラスに振れば批判を和らげられるとの意図で税率引き上げを明らかにしている。租税原則として経費のひも付きの形で収入を設定することは避けられている。目的税となれば膨張する社会保障経費は常に消費税引き上げで回避することになる。

一年六月三〇日に出された政府与党社会保障改革検討本部の「社会保障・税一体改革成案」では社会保障への割り振りは二・七兆円しかなく五%の引き上げの一分でしかない。改めて成案の見直しを行っても、その一〇%は社会保障以外の支出となっている。しかもパート等の厚生年金への加入では外食・食品業界から反対され後退してきている。さらに、年金給付の引き下げや支給開始年齢の引き上げ、保険料負担の引き上げが明らかになりつつある。逆進的な消費税で弱者救済の財源とすることに矛盾がある。

(2) 重い負担のままの増税

現行の日本の消費税は一般消費税負担率から見ると極めて高い。単一税率で逆進性緩和策がないからである。ゼロ税率を行っているイギリスの消費税を日本に当てはめると日本の五%の消費税は一三・二%にもなる。逆に

イギリスの一七・一%の消費税は日本の消費税では六・六%である。これを一〇%に引き上げるとするとイギリスでは二五%近い消費税となる。このままの政府案で行けば、一四年八%、一五年一〇%となる。一二年一月六日に閣議報告された「社会保障・税一体改革素案」によれば、その税構造は「食料品に対し軽減税率を適用した場合、高所得者ほど負担軽減額が大きくなること、課税ベースがおおきく侵食されること、事業者の負担が増すこと等を踏まえ、今回の改革においては単一税率を維持することとする」といっている。現行のままの増税である。

逆進性の問題については「二〇一五年度以降の番号制度の本格稼働・定着後の実施を念頭に、関連する社会保障制度の見直しや所得控除の抜本的な整理と合わせ、総合算制度や給付つき税額控除制度、再配分に関する総合的な施策を導入する」また、現在の免税制度、簡易課税制度は維持し、「インボイス制度の導入は行わない」と言い切っている。

高所得者の負担軽減額が大きくなるのは当たり前で、負担率に問題があるのだ。事業者への事務負担は、ヨーロッパで行われているような簡便な方法もあり、すでにインボイスへの準備がされていることは先に記したところである。逆進性緩和策として給付つき税額控除を示しているが、これはカナダで行われている制度で、一定水

準以下の所得者への給付であり、負の所得税である。しかも共通番号制の導入を前提にしている。これは農業者、中小商工業者などの税額控除とはまったく別の問題である。共通番号制度の導入は増税前にいち早く与野党合意を取り付け一四年からの導入を決めている。徴税のための切り札なのだ。そのため五〇〇億円を用意していると報じられている。インボイス制度の導入を行わないことは前段階税額控除を行わないことで、免税事業者である農業者等にとっては、税率引き上げにより更なる負担となる。税率を引き上げその上逆進性の緩和策はなく、まったく税の徴収に当たっての効率のみの追求となっている。

4、大企業に有利な消費税

EU型の消費税は生産から消費にいたる課税で導入前から垂直統合型の企業に有利とされてきた。ドイツでは売上税の導入が流通の合理化となると宣伝されたほどである。日本では生協をはじめ農協・漁協にいたるまで連合会組織の協同組合が後退してきている。農産物は総合商社とその傘下のスーパー、コンビニに流通を席巻され始め、米の販売は四割以上が総合商社によって系列化したスーパーなど量販店によって行われている。二〇〇九年の農地法改正以後、これら総合商社系列の農業への参

入が盛んになっている(表3)。一括購入一手販売は消費税では多段階の流通より有利である。そのうえ三菱商事の「まいすたあ」への参入のように商社が籾、農薬、肥料を直接提供し、労働力等のみを調達し、コスト削減して全量買い上げをする。販売は傘下の店舗で行う。これは消費税対応の流通システムである。協同組合の流通形態も大きく変わらざるを得なくなってきた。

同じように建設業界では消費税発足と同時にデベロッパがセメント、鉄鋼材など建設資材を提供し、作業は下請けが行っている。しかも多くは派遣社員となっている。これは役務が派遣などによる場合は税額控除ができるからである(消費税法第二条第一項第一二号、所得税法二八条第一項)。建設業は瞬く間に大工、ペンキ、水道に至るまで派遣ないし一人親方となっている。こうすれば子会社でも、企業は社会保険の事業主負担も免れるからである。今は製造業も加わり正社員はますます減少してきている。

次いで問題となるのは戻し税である。EUの消費税は域内の成長促進のため仕向け地原則をとっており、消費税は輸出しない。いわばゼロ税率にして輸出する。したがって輸出に伴いそれまで課されていた消費税は戻される。日本の場合も同様で(消費税法七条)輸出企業が収めた税額の還付だけではなく、その下請けなどが納めた

表3 2009年以降に農業に算入した主な商社等

親会社	参入会社名	参入地	設立年	作物	面積
イトーヨーカ堂	セブンファーム富里	千葉県富里市	2008年 8月	トウモロコシ、大根	2ha
	セブンファーム三浦	神奈川県横須賀市	2010年 10月	大根、キャベツ	5ha
イオン	イオンアグリ創造	茨城県牛久市	2009年 7月	キャベツ、白菜、小松菜	10.7ha
	同上	埼玉県羽生市	2010年 11月	キャベツ、白菜、小松菜	6.4ha
	同上	大分県九重市	2011年 9月	キャベツ、レタス、白菜	10.5ha
	同上	島根県安来市	2012年 4月	ブロッコリー、キャベツ	10.7ha
ローソン	ローソンファーム鹿児島	鹿児島県東串良町	2011年 4月	大根、キャベツ	10ha
	ローソンファーム十勝	北海道幕別町	2011年 6月	馬鈴薯、大根、ごぼう	10ha
三菱商事	まいすたあ	山形県三川町	2009年 7月	米	
住友商事	さかうえ	鹿児島	2010年 10月	ケール、人参等	150ha

資料：AFCフォーラム2012年3月号。渋谷往男氏資料より

消費税も合わせ
て戻される。二
〇〇九年でもほ
ぼ三兆円といわ
れ湖東京至氏に
抛れば、〇六
年、上位一〇社
で一兆円に上っ
ている。^{注2}ま
た、帳簿方式を
とっていること
から来るもの
で、「いわゆる九
五％ルール」と
呼ばれているも
のがある。売り
上げのほとんど
が（九五％）課
税上げの場合
はすべての仕入
れについて仕入
れ控除を認めて
いる。五％分の

益税が発生するのである。このため上場一四社を見た
だけでも二〇億円近い額になっている。大企業ほど多い
はずで全国では数千億円になろうかという。^{注3}そこで政
府は一年の税制改正であわてて、この制度の適用を五
億円以下の売上げとしている。

正規雇用の減少は外資との合併などにより株の配当の
増大、役員報酬の引き上げなど経営手法の変化によって
コスト削減が迫られている結果でもあろうが、消費税が
日本の雇用形態を変える一因であることには変わりない。大
企業にとって一〇％の消費税引き上げは何の痛痒も感じ
ないことだろう。しかし、農業者、農協、消費者にとっ
ては多大な負担増となることは間違いない。消費税をわ
がごとし、軽減税率の導入、ゼロ税率の採用とインポ
イス方式の実施を組織をあげて要求すべきであろう。

（注1） 藤田 晴「消費税の福祉目的税化問題」宮島洋編著『消
費税の理論と課題』税務経理協会

二〇〇三年 p. 一五七～一七九

（注2） 湖東京至 北野弘久編『日本税制の総点検』二〇一〇
年 p. 一七一～一七二

（注3） 中島孝一「消費税の改正とその影響」税経通信 二
〇一一年三月号 p. 一三四～一四〇

食と農林漁業の再生を目指す

2012年度農林水産予算を問う

全国農業新聞編集主幹 池田 辰雄

政府は昨年一二月二四日、二〇一二年度農林水産予算案を閣議決定した。総額二兆一七二七億円（対前年比四・三%減）で、一二年連続の減額となった。だが、東日本大震災からの復旧・復興対策分を加えると二・五%増の二兆三二八四億円、さらに一一年度第四次補正予算を含めると対前年九・七%増の二兆四九一四億円と二年前の水準を回復した。（表1・図1）

今回の予算編成では、食と農林漁業の再生に向けた施策の集中展開▽「日本再生重点化措置」中の戸別所得補償制度の安定的な実施と災害防止対策への重点配分▽行政刷新会議「提言型政策仕分け」などを踏まえた見直し▽東日本大震災からの復旧・復興——の四点を基本に、予算の効率的な配分・執行に配慮しつつ、農林漁業の再生と災害からの復興に全力を挙げる方向が示された。し

かしそこには、「コンクリートから人へ」などを掲げた民主党マニフェストの変質とも受け取れる中身が透けて見える。

一、農林水産予算を巡る情勢

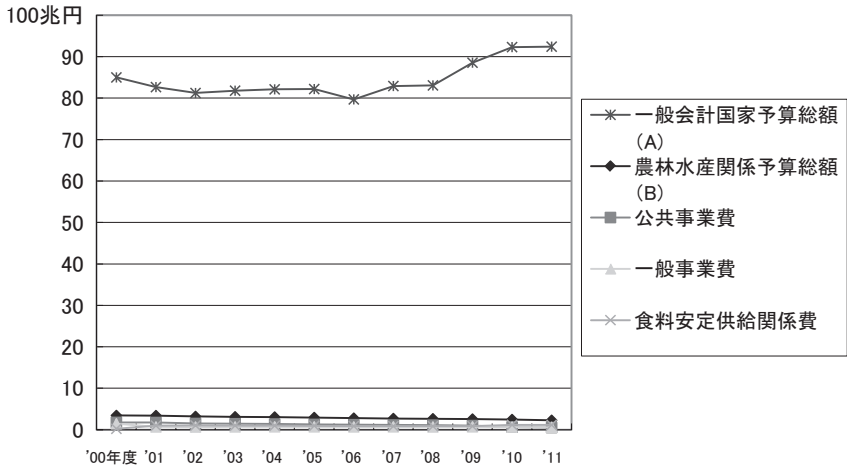
二〇一二年度予算編成に当たってはまず、与党民主党がマニフェストに掲げたいわゆる「バラマキ4K」の取り扱いが焦点となった。菅直人政権（当時）は財源確保のため、赤字国債発行を可能とする特例公債法案の提出を予定していたが、野党自民党は見直し案がまとまっていた「子ども手当」を除く高速道路無料化、高校無償化、農家戸別所得補償制度を問題視し、その撤回を特例公債法案国会通過の条件とした。そうした点を受け民主、自民、公明三党は昨年八月九日、高速道路無料化は一二年

表1 2012年度農林水産関係予算の骨子

区分	2011年度予算額	2012年度概算決定額				(2011年度4次補正追加額)	
		通常分(A)	復旧・復興対策費	合計(C)=(A)+(B)	4次補正(D)	(C)+(D)	
農林水産予算総額 (対前年度比)	22,712 -	21,727 95.7%	1,557 0	23,284 102.5%	1,630	24,914 109.7%	
1. 公共事業費 (対前年度比)	5,194	4,896 94.3%	777	5,673 109.2%	0	5,673 109.2%	
一般公共事業費 (対前年度比)	5,002	4,703 94.0%	623	5,326 106.5%	0	5,326 106.5%	
災害復旧等事業費 (対前年度比)	193	193 100.0%	154	347 179.8%	0	347 179.8%	
2. 非公共事業費 (対前年度比)	17,517	16,831 96.1%	780	17,611 100.5%	1,630	19,241 109.8%	

〔平成24年度農林水産予算の概要〔平成24年1月・農林水産省〕〕から作成

図1 農林水産予算の内訳の推移



度概算要求に計上しない▽高校無償化、農家戸別所得補償制度の一二年度以降の制度のあり方について政策効果を検証し、必要な見直しを検討する▽子ども手当などの見直しによる歳出削減を一一年度第三次補正予算において減額措置する——などを柱とする「三党合意」を取り付けた。

また政府は八月一二日、二〇一三年度を見通した「中期財政フレーム」を閣議決定し、大震災からの復興予算は別枠で管理▽政策経費は七一兆円以下に据え置く▽復興債を除く新規国債の発行額を四四兆円以下とするの方針を決めた。

さらに八月二三日には、野田佳彦財務相（当時）が「平成二四年度予算の概算要求に係る作業について」を示し、一二年度予算要求について箍（たが）を

はめた。具体的には、社会保障費、地方交付税交付金、人件費などの義務的経費を除く「その他経費」(裁量的経費、政策的経費など)の前年度比一割削減(つまり前年度当初予算の「その他経費」の九割が要求の基礎額)▽「義務的経費」と「その他経費」から定められた方法で算出された額の合計を「概算要求枠」とする▽その他経費の一一年度当初予算相当額と基礎額の差額の一・五倍の範囲内で要望することができる——というもので、各府省はこのガイドラインに沿って概算要求を行うこととなった。昨年三月二日の東日本大震災の発生を考慮し、概算要求の締め切りも九月三〇日と例年より一か月遅らせた。

こうした結果、一二年度予算概算要求総額は九九兆四六八六億円と、一一年度の九六兆七四六五億円を二・八%上回る過去最大の規模となった。政策的経費を一律一〇%削減する代わりに削減額の一・五倍まで要望を認める「日本再生重点化措置」を設けた結果、各府省とも①新成長戦略②教育・雇用など人材育成③地域活性化④安心・安全社会の実現——を柱に要求を積み上げ、要求額は予算枠七千億円の二・七倍、一・九兆円に膨らんだ。

東日本大震災からの復旧・復興対策については「青天井」が認められ、総額三・五兆円程度となった。東日本大震災からの復興の基本方針では当初五年間(集中復興

期間)の復興費として一九兆円を見込んでおり、一一年度一、二次補正の六兆円、三次補正の一・二兆円(予定九・一兆円)、一二年度要求の三・四兆円と合わせ計二一・四兆円(予定一八・五兆円)に膨らんだ。

二、農林水産予算概算要求のポイント

農水省が要求した一般会計総額は二兆三二九三億円、前年度比一〇二・六%となった。同省はこれとは別に震災復旧・復興対策費二九三四億円を計上。その結果、一二年度農林水産予算の概算要求・要望額は総額で二兆六二二七億円に上った。「その他経費」を九割に抑えて捻出した「日本再生重点化措置」は一六六四億円で、内訳は米価変動補填交付金一〇二八億円と公共事業六三五億円となった。

概算要求の主な内容を見てみよう。公共事業費は前年度比四・六%増の五四三六億円。震災復旧・復興対策二九三四億円の内訳は五八事業で、一一年度第一〜三次補正で措置された事業を継続要求するものとなった。

農家戸別所得補償制度は一一年度と同額の八〇〇三億円を計上したが、この中には一一年度分の米価変動補てん交付金が含まれている。戸別所得補償予算は三党合意に基づく検証作業や環太平洋連携協定(TPP)交渉への参加問題などを背景に予断を許さない内容となった。

農水省が政策的経費として最も重点を置いたのが、原則四五歳未満の新規就農者に年間一五〇万円を最長七年間給付する「新規就農総合支援事業」(一五八億円)と、経営転換や離農により農地を貸し出す農地所有者へ市町村などが農地集積協力を交付する「戸別所得補償経営安定推進事業」(八〇億円)の二つで、特に前者はフランスの青年農業者育成対策を参考にしたとされ、発表当初から大きな関心を呼んだ。

そのほかに農山漁村の再生可能エネルギーや六次産業化推進に向けた事業費や「鳥獣被害防止総合対策」(一一三億円)、産地競争力を維持、強化するために必要な共同利用施設整備などを支援する費用九五億円、「産地再生関連施設緊急整備事業」は前年度予算と同額を計上した。

農業農村整備対策は、農業農村整備事業(二二二二億円)、戦略作物拡大・防災保全整備事業(二七〇億円)、農地・水保全管理支払交付金のうち、長寿命化対策分(六二億円)の外枠で復興枠に四七七億円を計上して三〇三一億円を要求した。

地域農業の活性化や農林水産業の六次産業化に女性が積極的に参加できるように女性の比率三割超などの要件を設け、女性優先枠を設置したことも特徴だ。このほか、国営諫早湾干拓事業の開門調査関連経費は「事項要求」として一二月末までの予算編成過程で調整することと

し、金額は計上しなかった。

三、一・二年度農林水産予算の特徴

政府の「食と農林漁業の再生推進本部」(本部長・野田佳彦首相)は昨年一〇月二五日、「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」(以下、「基本方針・行動計画」という)を決定した。農水省は政府の概算決定と同時に、『基本方針・行動計画』に関する取り組み方針を取りまとめ、一・二年度農林水産予算により同方針を「地域で実際に進め」ていく姿勢を強調。「本取り組み方針をもとに、地域との意見交換等を行いつつ、施策を着実に実施し、食料自給率の向上(供給熱量ベース五〇%、生産額ベース七〇%)をはじめとする食料・農業・農村基本計画等に定める目標の達成を目指す」と決意を示した。

その具体的な戦略は①持続可能な力強い農業の実現②六次産業化・成長産業化、流通効率化③エネルギー産業への農山漁村の資源の活用を促進する④森林・林業再生⑤水産業再生⑥震災に強い農林水産インフラを構築する⑦原子力災害対策に正面から取り組む——の七つで、地震・津波や原子力災害からの立ち直りに注力する一方、農地集積や新規就農者育成を徹底して進めることで地域農業の構造改革を推進。これに六次産業化推進と再生可

能エネルギーの利用促進を加え、民主党色を出した。

このように一・二年度農林水産予算は「基本方針・行動計画」に基づく施策を集中展開することに最大の力点が置かれている。しかし「基本方針・行動計画」自体が、一昨年一〇月の菅直人首相(当時)による唐突な環太平洋連携協定(TPP)参加表明、続く一〇月の「包括的経済連携に関する基本方針」など、新自由主義に基づく市場開放路線の下で生み出されてきた点に問題を抱える。

鹿野道彦農相は「基本方針・行動計画」決定当日の記者会見で「TPPに参加するしなにかかわらず進めて行く」と、TPP交渉との関連を否定したが、「基本方針・行動計画」には「高いレベルの経済連携と両立しうる持続可能な農林漁業を実現する」と明記されている。さらに土地利用型農業については「平地で二〇〇〇〇〇、中山間地域で一〇〇〇〇〇の規模の経営体が大宗を占める構造を目指す」とするなど、グローバル化を前提とした農業の競争力強化方針が明確に示されている。これらは自民党政権時代の品目横断的経営安定対策で課した要件「個別経営四〇〇(北海道は一〇〇)以上、集落営農組織二〇〇以上」の焼き直しであり、民主党政権発足時の「規模拡大・効率化路線からの脱却」の考え方を逸脱するものとの指摘を免れない。

鹿野農相は二〇一〇年九月の就任会見で「守備型から攻撃型への農政の転換」を掲げ、一・二年度農林水産予算案に戸別所得補償の枠内で「規模拡大加算(一〇〇戸当たり二万円、総額一〇〇億円)を盛り込んだ。概算要求にもなかった予算で、鹿野農相の持論が急遽反映された形だが、セーフティネットとして全農家の所得の底上げを図る戸別所得補償制度に早くも「揺らぎ」が見え始めたと言え、その後の「基本方針・行動計画」への布石となった。

民主党農政は公共事業の扱いでも変容を見せる。〇九年八月の衆院選で政権交代を果たすと、「コンクリートから人へ」を掲げ、農林水産公共予算の柱だった農業農村整備費を〇九年度の五七二億円から一〇年度二二九億円へと一挙に六三・一%も減額した。地方自治体の裁量が効く農山漁村地域整備交付金(同年度に創設)の一五〇〇億円を加えても対前年比四割近い減となった。

公共事業費の抑制は本予算を見る限りは一・二年度も続き、当初予算を前年同額の二二九億円とした(農山漁村地域整備交付金は三二八億円)。しかしこれは見かけ上のことで、実際には戦略作物生産拡大関連緊急基盤整備事業二二〇億円と農地・水保全管理支払交付金のうちの長寿命化対策分四七億円を加えた二二九七億円を「農業生産基盤の整備」として計上し、対前年比一一三%と、

一転増額に転じさせた。

一二年度もこれと類似の手法がとられ、農業農村整備費単独では三年連続で二二・九億円としたが、復旧・復興対策分の二五・五億円を加えた二三・八五億円（対前年比一・二％）が同事業の当初予算として計上された。

こうした公共事業費の実質的な積みについて鹿野農相は国会答弁で、「地域の方々のご要望ということもございまして、この農業農村整備事業というものをこれからも着実に展開して行かなきゃならない」（二月一〇日、衆院予算委員会）と述べているが、要はマニフェストの有名無実化であり、民主党農政の変質と見ることが出来る。

四、結語

こうしたその場しのぎとも取れる施策の変転は、現場の混乱はもとより今後の農政推進にも影を落とす。鹿野農相は公共事業費を一転増額させた理由として前述のように「地方の要望」を挙げた。また、「規模拡大加算」の導入などについても「戸別所得補償というセーフティネットを講じた上での経営効率化に向けたインセンティブ」と正当性を主張している。

しかし民主党は政権交代前から、「規模拡大・効率化路線はデフレ経済の下で農家の収益性を確実に悪化させ

る」を大きな論点に自民党農政を批判してきた。戸別所得補償制度や六次産業化はその対抗策として打ち出され、マニフェストとして実現させたはずである。この間、デフレ経済は深刻化する一方であり、ファンダメンタルズは変わっていないのになぜ基本路線を変更したのか。責任与党として姿勢が問われる点だ。

こうした中で地域農政は一二年以降、「地域農業マスタープラン」という「地域での徹底した話し合い」を基にした新たな枠組みのもとで進められる。農水省は今後二年間で全市町村での同プランの策定を求め、五年をめどに「持続可能な力強い農業の実現」と二〇年度までの食料自給率五〇％達成を目指す。しかし、農業政策の矢継ぎ早の変更への明確な説明と国民理解なしにはまたも画餅、机上の空論に終わる可能性がある。そう危惧するのは筆者だけではないであろう。

東日本大震災復旧復興対策Ⅱ計画と予算

——農林水産関係の復旧復興対策を中心に——

神山 安雄

1、はじめに

本稿は、東日本大震災からの復旧・復興対策の計画と予算について、とくに農林水産関係を中心に検討することによって、大震災からの農林水産業の復旧・復興過程における課題を明らかにしようとするものである。

このため、第一に、東日本大震災の被害状況について農林水産関係を中心にみたのち、第二に、復旧・復興対策の推進体制についてみていくことにしたい。そのうえで、第三に、復旧復興対策予算についてその内容を検討する。また、第四に、復旧復興対策の進ちよく状況について検討を加えていきたい。

2、東日本大震災の被害状況

二〇一一年三月十一日に発生した東日本大震災は、M九・〇の海溝型地震が天津波をともない、未曾有の大惨

事を引き起こした。あわせて福島第一原発は、大震災・天津波のなかで全電源喪失におちいり、稼働中の原子炉三基のマルチダウン（炉心溶解）、停止中の一基を含む原子炉三基の建屋の水素爆発などにより大量の放射性物質を広範囲に漏出させるレベル七の事故が発生させた。

東日本大震災の被害は、岩手県宮古市で最大波八・五m、最大遡上高三九・七m（宮古市田老地区）という巨大津波によるものを中心であった。また、原発事故による放射性物質汚染が加わる複合的な大災害であった。

死者・行方不明者あわせて二万人近く、家屋の全半壊は三八万戸を超え、ライフラインの切断、インフラと産業基盤の大きな損壊ともなった。東北地方の基幹産業である水産業、農業は大きな被害をこうむった。

東日本大震災による農林水産業の被害も、主として津波による被害であった。農林水産関係の被害総額（表1）は二兆四二六八億円にのぼった。

表1 東日本大震災による農林水産関係被害の概況

被害内容		被害箇所数	被害額 億円
農地・農業 用施設	農地の損壊	18,174	4,006
	農業用施設等の損壊	17,502	4,835
	農業用施設	16,914	3,249
	農地海岸保全施設	139	953
	農村生活関連施設	449	633
小計		35,676	8,841
農作物等	農作物、家畜等		142
	農業・畜産関係施設等		493
小計			635
林野関係	林地荒廃	458	346
	治山施設	275	1,262
	林道施設等	2,632	42
	森林被害	1,065ha	10
	木材加工・流通施設	115	467
	特用林産施設等	476	29
小計		3,956	2,155
水産関係	漁船	28,612隻	1,822
	漁港施設	319漁港	8,230
	養殖施設		738
	養殖物		597
	共同利用施設	1,725	1,249
小計			12,637
農林水産関係・合計			24,268

資料；農林水産省「東日本大震災について～東北地方太平洋地震の被害と対応～」2012年3月6日改訂版

なかでも水産業の被害が大きく、水産関係被害額は一兆二六三七億円と農林水産関係被害総額の五二％にのぼった。津波被害の大きかった岩手・宮城県、太平洋沿岸部を中心に、二・九万隻の漁船が流失・損壊等の被害にあい、三一九漁港が損壊し、共同利用施設一七二五か所が被害にあった。水産業関係の被害は、岩手・宮城・福島県を中心に北海道・青森から茨城・千葉県の太平洋沿海の九八市町村、一三七漁業地区におよび、七道県計で一万三二〇〇漁業経営体（うち養殖業が六九〇〇経営

体）が被害にあった。気仙沼・石巻など漁港都市と、養殖漁業・天然資源採取を主にする岩手県・宮城県北半部、漁船漁業を主にする宮城県南半部・福島県とでは被害状況が異なり、再建の課題も異なっている（注1）。

農業関係被害額は、農地の津波による冠浸水・損壊、主のため池・水路・揚水機などの農業用施設や農地海岸保全施設（排水機場など）の損壊等であり、農作物・家畜等やパイプハウスなど農業用施設の被害を加え、合計九四七六億円。東日本大震災で被害のあった農業経営体は、東北四県、関東三県に新潟・長野県の計九県計で三万七七〇〇経営体、うち津波被害のあった農業経営体は、東北太平洋沿海の青森・岩手・宮城・福島四県と関東の茨城・千葉二県の六県計で一萬〇二〇〇経営体にのぼった。

林野関係の被害額は、治山施設や木材加工・流通施設の損壊など、合計二一五五億円であった。東日本大震災は、激震と津波によって、人的被害とライフライン・インフラに大きな被害を与えた。農業・水産業関係では、津波による被害が大きい。東北太平洋沿海の水産業は壊滅的な被害をこうむった。同時に、大震災にともなう福島第一原発事故は、全電源喪失・炉心溶解（メルトダウン）の重大事故であり、一号炉・三号炉・四号炉建

東日本大震災復旧復興対策＝計画と予算

表2 東日本大震災復旧復興予算の概要

単位；億円

	2011年度				2012年度 当初予算
	1次補正	2次補正	3次補正	計	
総額	40,153	19,988	117,335	152,579	37,754
国家					
子					
算					
全					
体					
災害救助等関係費	4,829	3,774	941	9,544	762
災害救助費	3,626	-	301	3,927	-
被災者支援経費	1,203	3,774	640	5,617	762
災害廃棄物処理費	3,519	-	3,860	7,379	3,442
災害対応公共事業費	12,019	-	10,696	22,715	4,678
施設費災害復旧費等	4,160	-	4,038	8,198	413
災害関連融資関係費	6,407	-	6,716	13,123	1,210
原子力災害復興経費	-	2,754	3,558	6,312	4,811
原子力損害賠償費	-	2,754	-274	2,754	-
除染、汚染廃棄物処理費	-	-	2,459	2,459	4,513
原子力災害復興基金	-	-	767	767	42
全国防災対策費	-	-	5,752	5,752	4,827
その他大震災関係費	8,018	5	24,631	32,654	3,999
年金臨時財源補てん	財源2.5兆円	-	24,897	±0	-
国債整理基金特会へ繰入	-	-	-	-	1,253
大震災復旧復興予備費	-	8,000	△2,343	5,657	4,000
地方交付税交付金	1,200	5,455	16,635	23,290	5,490
東日本大震災復興交付金	-	-	15,612	15,612	2,868

資料；財務省資料により作成

注 1) 2011年度の総額は、1次補正予算の財源となった年金臨時財源の3次補正予算での補てん（2兆4,897億円）を除いた額。

2) 2012年度当初予算は、東日本大震災復興特別会計に計上されているもの。

3) 2011年度3次補正の原子力損害賠償費274億円は仮払い金。

表3 復旧復興予算の財源

単位；億円

	2011年度				2012年度 当初予算
	1次補正	2次補正	3次補正	計	
復興公債	-	-	115,500	115,500	26,823
復興特別税	-	-	-	0	5,305
税外収入	3,051	-	187	3,238	118
復興財源となる歳出削減	12,205	-	1,648	13,853	5,507
年金臨時財源	24,897	-	-	24,897	-
前年度剰余金受入	-	19,988	-	19,988	-
計	40,153	19,988	117,335	177,476	37,754

資料；財務省資料により作成

注 1) 2011年度1次補正の「復興財源となる歳出削減」は、子ども手当減額2,083億円、高速道路無料化凍結1,000億円、エネルギー対策特会繰入減額500億円、政府開発援助減額501億円、議員歳費減額22億円、経済危機対応等予備費減額8,100億円。

2) 2012年度当初予算の「復興財源となる歳出削減」欄は、一般会計からの受入金。

屋の水素爆発などによって莫大な量の放射性物質を漏出させ、国土・環境全体を汚染させた。

3、復旧復興対策の推進体制

東日本大震災の発生した二〇一一年三月一日の夕刻、政府は菅首相を本部長として全閣僚で構成する緊急災害対策本部を設置して、被災状況の把握と災害救助活動を開始していった。しかし、このときには福島第一原発は全電源を喪失し緊急炉心冷却システムも稼働せず、緊急の原子炉冷却作業を開始せざるをえない事態であった。併行して原子力災害対策本部が設置されたが、三月一二日、一四日、一五日と原子炉建屋が水素爆発を起こす事態に至った。大激震・大津波に加えて原発事故という複合的な大災害に対して、災害救助活動も警察・消防・自衛隊など総動員体制で行われたが、災害対策全体としては機動性を欠いたものとなった。

東日本大震災復興構想会議は、その設置が四月一日に閣議決定され、第一回会議が四月一四日に開かれた。復興構想会議の「復興への提言―悲惨のなかの希望―」は、第一二回会合の六月二五日にまとめられた。

これと併行して国会では東日本大震災復興基本法が審議され、六月二四日成立した。復興基本法は、単なる復旧にとどまらない復興を基本理念にかかげ、歳出削減や

復興国債による財源確保、復興特区制度の整備、東日本大震災復興対策本部・復興庁の設置などを内容とした。

これを受けて、政府の東日本大震災復興対策本部が六月二八日に設置され、復興構想会議の提言を受けた政府の「復興基本方針」がまとまったのが七月二九日（八月一日改定）である。

東日本大震災の災害復旧対策は、大震災発生とともに設置された緊急災害対策本部が実施し、併行して原子力災害対策本部が原発事故対策にあたり、六月末に設置された復興対策本部が復旧復興対策を引き継いだ。内閣府の下での復興庁の設置は、二〇一二年二月である。

二〇一一年度国家予算は二〇一一年三月二九日に成立したが、東日本大震災の災害復旧復興対策のために補正予算を編成することを前提にした予算成立だった。

一一年度第一次補正予算は、災害救出対策を中心に四月二二日閣議決定、四月二八日国会提出、五月二日成立であった。原子力災害対策を中心に第二次補正予算が編成され、七月五日閣議決定、七月一五日国会提出、七月二五日成立となった。本格的な復旧復興対策のための第三次補正予算は、菅内閣から野田内閣に移行した後、一〇月七日に基本的方針を閣議決定、予算案を一〇月二一日に閣議決定、一〇月二八日国会提出、十一月二一日成立であった。復旧復興対策二年度目の予算を含む二〇一

二年度予算は、二〇一二年四月七日に成立した。

この間に復旧復興の基本方針、復旧復興対策のあり方、推進体制、復旧復興対策の内容とその予算確保、復旧復興予算の財源確保などが議論されてきた。しかし、菅首相は、一年度予算の財源となる特例公債法案と再生可能エネルギー法案の成立を自らの退陣の条件として政局が流動的となり、いたずらに時がついやされ、本格的な復旧復興対策の推進体制は固まらなかった。

一一年六月末に設置された復興対策本部も、災害復旧復興対策を省庁横断的に統括し強力で推進する機能をもたず、一二年二月に設置された復興庁もまた、各省庁が実施する復旧復興対策の事業を調整する機能にとどまっている。各被災県・市町村は復興特区の認定を受け、土地利用調整を一元的に行うとともに、国の予算化した復旧復興事業を柱に、復興交付金を活用しつつ復旧復興事業を実施する仕組みである。復興特区の認定、復興交付金事業計画の査定は国（復興対策本部／復興庁）が行うという。“上から認定・査定する仕組み”である。人的被害もこうむっている被災市町村に国による認定・査定の申請事務業務のしかかっている。

4、復旧復興予算の内容

(1) 国全体の復旧復興予算

①二〇一一年度補正予算

東日本大震災は未曾有の惨事をもたらしたが、災害救助活動が、被災者の避難所設置・仮設住宅建設をふくめて実施されなければならなかった。また、インフラの復旧は緊急の課題であった。同時に、東北の基幹産業である水産業・農業も津波等によって甚大な被害を受けており、ガレキなど災害廃棄物を撤去し生産基盤を復旧させることが緊急の課題であった。

二〇一一年度第一次補正予算(表2)は、このため、災害救助活動費、避難所設置や生活支援などの被災者支援経費、災害廃棄物処理費、インフラ復旧など災害対応公共事業費、施設費災害復旧事業などを中心に総額四兆円あまりが編成され、一一年五月二日に成立した。

第一次補正予算の財源(表3)は、年金臨時財源二・五兆円、税外収入〇・三兆円、復興財源となる歳出削減が一・二兆円であった。復興財源となる歳出削減は、子ども手当の減額、高速道路無料化の凍結、エネルギー対策特別会計繰入れ費の減額、政府開発援助の減額、国会議員歳費の減額、経済危機対応等予備費の減額によって調達された。

一方、福島第一原発事故の災害対策はまったく手つかずで残されていた。まず、原子力損害賠償費の国費補てんを柱に、被災者支援経費の上乗せなどを内容にして第

二次補正予算が総額約二兆円で編成され、七月二五日に成立した(表2)。第二次補正予算の財源は、前年度剰余金約二兆円であった(表3)。

菅内閣の下で「復興基本方針」が一一年七月二九日に閣議決定された。これは、復興期間を二〇一一年度から一〇年間として、前期五年間を集中復興期間とした。

本格的な復旧復興予算は、第三次補正予算(総額一・七兆円)で編成された(表2)。菅首相の退陣後、野田内閣の下で、一一年一〇月七日に「三次補正予算と復興財源の基本的方針」を閣議決定、一〇月二一日に第三次補正予算案を閣議決定、一二月二一日に成立した。

「基本的方針」は、一一年度第三次補正予算を総額一兆円半ば(第一次補正予算財源の年金臨時財源二・五兆円の補てんを含む)として、復興財源となる歳出削減のほか復興国債を発行するとした。五年間の集中復興期間の残り一三兆円程度の財源確保は、歳出削減と税外収入(五兆円程度)を見込み、残りは増税による。増税額は復興期間一〇年間で九・二兆円程度とし、所得税と法人税の時限的付加税(一五年間)によるとしている。

第三次補正予算は、被災者支援など災害救助等経費と災害廃棄物処理費を上乗せし、インフラや学校・病院などの復旧のための公共事業費に一・五兆円上乗せ、二重債務問題対策の災害関連融資に〇・七兆円、その他大震

災関係費に二・五兆円、地方交付税交付金一・七兆円、東日本大震災復興交付金一・六兆円などである。原子力災害対策は、除染・汚染廃棄物処理費に二五〇〇億円。年金臨時財源二・五兆円を補てんしたため、大震災復旧復興予算としては約九兆円となっている(表2)。

②二〇一二年度復旧復興予算

集中復興期間の二年度目になる二〇一二年度の復旧復興予算は、復興庁の東日本大震災復興特別会計に総額三兆七七五億円が計上された(表2)。被災者支援経費、災害廃棄物処理費、インフラ・公共施設等復旧の公共事業費、災害関係融資が引き続き計上され、地方交付税交付金(五四九〇億円)、大震災復興交付金(二八六八億円)が措置された。原子力災害対策では、除染・汚染廃棄物処理費(四五一三億円)を措置している。

二〇一二年度復旧復興予算の財源(表3)は、復興財源となる歳出削減が五五〇七億円のほか、復興国債の発行が一一年度第三次補正予算の一・六兆円につき、一二年度予算では約二・七兆円である。また、所得税・法人税の付加税である復興特別税(増税)を五三〇五億円見込んでいる。

(2) 農林水産業の復旧復興予算

①農業関係の復旧復興予算

農業関係では、青森から千葉までの太平洋沿海六県に

表4 農林水産関係復旧復興予算の概要（2011年度1～3次補正予算）

(1) 農業関係・農山漁村対策

単位：億円

			2011年度		
			1-2次補正	3次補正	計
農林水産関係復旧復興予算 総額			4,024	11,265	15,289
農業関係	農地・農業用施設等復旧等	農地・農業用施設等災害復旧等事業	689	2,080	2,769
		災害対策支援機械費	9	-	9
		農地・農業用施設等災害復旧関連調査	26	-	26
		農林水産業共同利用施設災害復旧事業	76	-	76
		農業水利施設等の震災対策	-	164	164
	被災地の復旧等	農業基盤復旧復興整備計画策定事業	-	20	20
		震災対策・戦略作物生産基盤整備事業	-	25	25
		農山漁村活性化ﾌﾟﾛｼﾞｬｸﾞ支援交付金	-	11	11
		被災土地改良区復興支援事業	-	1	1
		農地・水保全管理支払交付金	-	6	6
	生産手段・流通機能	被災者営農継続支援耕作放棄地活用事業	-	17	17
		東日本大震災農業生産対策交付金	341	-	341
		卸売市場施設災害復旧事業	18	3	21
		配合飼料緊急運搬事業	11	-	11
		政府所有米麦処理等事業	52	-	52
	経営継続・再建支援	農林水産業共同利用施設災害復旧事業	-	14	14
		物流拠点機能強化等支援事業	-	17	17
		被災農家経営再開支援事業	52	21	73
		被災家畜円滑処理・関連業種再開支援	6	-	6
		農業経営復旧等への金融支援	78	-	78
被災地域土地改良負担金償還助成		5	-	5	
地域農業経営再開復興支援事業		-	11	11	
被災者向け農の雇用事業		-	7	7	
計	配合飼料価格安定対策	-	97	97	
	農業者等の金融支援(無利子・無担保)	-	137	137	
	農と福祉連携のシニア能力活用事業	-	1	1	
	計	1,363	2,632	3,995	
農山漁村対策	農山漁村地域整備交付金	-	20	20	
	農山漁村活性化ﾌﾟﾛｼﾞｬｸﾞ支援交付金	-	-	-	
	被災地復興のための先端技術展開事業	-	4	4	
	農山漁村被災者受入円滑化支援事業	-	2	2	
	食と地域の絆づくり被災地緊急支援	-	5	5	
計	-	31	31		

資料：農林水産省資料により作成

おける津波等による農地の流失・冠水等被害面積が合計二万三六〇〇ha、海岸部の排水機場や沿海地域のため池・水路・揚水機など農業用施設等の損壊等が二万か所あまり、被害額三〇〇億円以上ののぼった。営農再開のための課題は、市街地・住宅地のガレキ等災害廃棄物の撤去とあわせ、農地についてもガレキ等を撤去したうえで、津波による

(2) 林業・水産業関係

単位；億円

			2011年度		
			1-2次補正	3次補正	計
林業関係	森林・林業 復旧対策	山林施設災害復旧等事業	157	392	549
		緊急治山対策・被害森林緊急復旧対策	28	184	212
		復興支援森林整備緊急対策	-	156	156
		震災復旧対策緊急調査	1	-	1
		木材供給等緊急対策	59	-	59
		林業・木材産業等の金融支援	99	-	99
		木質系震災廃棄物等利用可能性調査	1	-	1
	施設の復旧 整備	復興木材安定供給等対策	-	1,399	1,399
		木材加工流通施設等復旧対策	-	112	112
		木質バイオマス関連施設整備	-	95	95
人材育成、 金融対策	震災復興林業人材育成対策	-	0.4	0.4	
	災害復興林業信用保証事業	-	1	1	
計			345	2,339	2,684
水産業関係	漁港・漁場・ 漁村復旧	漁港関係等災害復旧事業	250	2,346	2,596
		水産基盤復興復興対策	55	-	55
		水産基盤整備事業	-	202	202
		水産関係施設等被害状況調査	3	-	3
		漁場復旧対策支援事業(ガレキ撤去等)	-	168	168
	漁船・市場・ 加工施設	共同利用漁船等復旧支援対策	274	121	395
		養殖施設復旧支援対策	267	107	374
		水産業共同利用施設復旧支援事業	211	259	470
		水産業共同利用施設復旧整備事業	-	731	731
	漁業活動 再開・継続 支援	漁場復旧対策支援事業	123	-	123
		漁船保険・漁業共済の再保険金等支払	860	-	860
		漁船保険・漁業共済支払保険金等補助	80	-	80
		漁業者・漁協への金融支援	223	47	270
	漁業、養殖 業の再開	漁業・養殖業復興支援事業	-	818	818
		被災海域種苗放流支援事業	-	22	22
		種苗発生状況等調査事業	-	2	2
	経営支援・ 人材確保	漁業経営セーフティネット構築事業	-	40	40
漁業復興担い手確保支援事業		-	14	14	
計			2,346	4,877	7,223

冠水農地の除塩を行うことであった。同時に、農業用施設と農協等所有の共同利用施設の復旧、経営再開のための金融等による支援が課題であった。(注20。)

以上のような農業関係の緊急災害復旧対策は、一年度第一次補正予算から措置されていた。

第一次補正予算の農業関係の災害復旧復興対策予算(表4(1))は、農地等の除塩事業と農業用施設等の災害復旧対策に六八九億円、農林水産業共同利用施設の災害復旧に七六億円、農業生産関連施設・機械の導入、生産資材の購入などのための大震災農業生産対策交付金に三四一億円、被

(3) 原発災害対策

単位；億円

		2011年度			
		1-2次補正	3次補正	計	
原発 災害 対策	農畜産物 安全確認	農地土壌等放射性物質分布状況調査	4	-	4
		農産物等放射性物質調査・分析対策	1	-	1
		輸出農産物等信頼回復	7	1	8
		きのこ原木の安全性確保対策	0.2	-	0.2
		森林内放射性物質分布状況等調査	2	-	2
		水産物の放射性測定調査委託事業	5	-	5
		農産物等消費拡大推進事業	-	2	2
	放射性物 質の調査・ 実証	農畜産物・土壌等放射性物質実態調査	-	4	4
		農地除染対策実証事業	-	22	22
		森林・林業等放射性物質緊急調査事業	-	6	6
		森林の除染等実証事業	-	2	2
	技術開発・ 施設整備	森林・農地等放射性物質除去等技術開発	-	4	4
		森林の放射性物質拡散防止等技術開発	-	1	1
		農林水産関係対策研究拠点施設整備	-	8	8
再生可能 エネルギー等	6次産業化先導モデル育成事業	-	14	14	
	農山漁村再生可能エネルギー導入事業	-	3	3	
計		19	84	103	

被災農家経営再開支援事業に五二億円、農業経営復旧等の金融支援に七八億円など。第一次補正の農業関係予算は総額一三六三億円であった。

農業関係の復旧復興予算は、この第一次補正予算で枠組みが決まり、本格的な復旧復興予算である一一年度第三次補正予算、一二年度予算でもその枠組みが引き継がれることになる。

農地の除塩事業は、土地改良法改正によって土地改良事業のなかに位置づけ、第一次補正予算で二四・五億円（国費負担九割）で予算化された。第三次補正予算でも農地・農業用施設災害復旧事業（総額二〇八〇億円）のなかに農地除塩事業は一九億円措置された。

被災農家経営再開支援事業（第一次補正予算五二億円）は、経営再開の意欲をもつ農業者が地域農業復興組合を組織して共同で復旧作業を行う場合に、経営再開のための支援金を作目、畜種に応じて交付するもの（水田作物の支援金単価は一〇・aあたり三・五万円、表6）。被災農家経営再開支援事業は、第三次補正予算で二一億円上乗せされ、一二年度予算では七三億円が措置された。林業関係では、山林施設災害復旧や仮設住宅用木材供給、林業・木材産業等への金融支援などで一一年度第一次補正予算では総額三四五億円が予算化された。

第三次補正予算の編成を前にして、農水省は二〇一一

表5 農林水産関係復旧復興予算の概要（2012年度当初予算）

単位；億円

		2012年度当初予算	
		復旧・復興対策分	うち復興計上分
農 山 漁 村 対 策	農業農村整備事業	255.40	98.91
	農地・水保全管理支払交付金	6.29	6.29
	農山漁村地域整備交付金	5.77	3.50
	農山漁村活性化プロジェクト支援交付金	27.03	0.13
	農山漁村再生可能エネルギー導入事業	8.39	8.39
	計	302.88	117.22
流 通 等	卸売市場施設災害復旧事業	1.97	1.97
	食料の供給機能強化推進事業	0.25	0.25
	食料生産地域再生先端技術展開事業	7.64	7.64
	計	9.86	9.86
農 業 関 係	被災農家経営再開支援事業	48.08	48.08
	東日本大震災農業生産対策交付金	28.99	28.99
	被災地域農業復興総合支援事業	11.29	11.29
	地域農業経営再開復興支援事業	4.23	-
	被災者向け農の雇用事業	53.43	53.43
	農業経営復旧復興の金融支援	1.76	1.76
	被災土地改良区復興支援事業	147.78	143.55
	計	147.78	143.55
林 業	森林整備事業・治山事業	112.63	75.85
	災害復旧関連金融対策	6.76	6.76
	震災復興林業人材育成対策	2.47	2.47
	計	121.86	85.08
水 産 業	水産基盤整備事業	249.67	177.92
	水産業復興支援対策	313.06	313.06
	漁場復旧・環境調査	81.70	81.70
	漁業金融・担い手対策	117.70	117.70
	計	762.13	690.38
原 発 災 害 対 策	農産物等消費拡大推進事業	1.26	1.26
	農産物等輸出回復事業	2.38	-
	放射性物質 農畜産物等影響実態調査	6.84	1.40
	農地・森林等放射性物質除去・低減技術開発	1.91	1.91
	森林・林業における放射性物質等対策	20.07	20.07
	計	32.46	24.64

資料；農林水産省「平成24年度農林水産予算の概要（未定稿）」により作成

年八月末、「農業・農村の復興マスタープラン」をまとめた。復興構想会議は、六月下旬の提言で、農業復興の「戦略」を高付加価値化・低コスト化と打ちだしていた。政府の食と農林漁業の再生実現会議も、一年八月初め、「我が国の食と農林漁業の再生のための中間提言」をまとめた。農業の競争力・体質強化のために、土地利用型農業の平地

表6 被災農家経営再開支援事業の経営再開支援金の単価

(1) 水田作物・野菜・果樹

営農の種類	支援単価(10aあたり)	
	自力撤去	
水田作物	3.5万円	
露地野菜(花き含む)	4.0万円	7.0万円
施設野菜(花き含む)	5.0万円	14.0万円
果樹	4.0万円	9.0万円

注) 単価の「自力撤去」は、自力で施設を撤去等する場合の単価。

(2) 畜産

家畜の種類	支援単価
乳用牛	29,700円/頭
肉用牛(繁殖経営)	182,200円/頭
肉用牛(肥育経営)	21,700～59,000円/頭
肉用牛(育成経営)	10,500～13,200円/頭
豚(繁殖豚)	22,400円/頭
鶏(採卵鶏)	12,000円/千羽

資料：表5と同じ

規模、中山間地域で一〇～二〇ha規模の実現、六次産業化などを提言していた。「復興マスタープラン」もまた、営農再開が可能と見込まれる農地面積を算出したり、既往債務の借換えと新規の融資を一体化して実質無利子、無担保・無保証人での貸付措置による支援を打ちだしたりして、現実的で具体的な復旧復興対策をだしながらも、大区画圃場の整備と農地集積、六次産業化による高

付加価値化なども農業復興の道筋として打ちだしていた。

一一年度第三次補正予算は、農地・農業用施設の災害復旧、農業者等への金融支援など、総額二六三二億円が措置された。第三次補正予算では、再建支援の一環として「被災者向け農の雇用事業」(七億円)が新規に予算化された。第三次補正では、農山漁村対策が三一億円、林業関係が二三三九億円である。(表4)

一二年度予算での復旧復興予算は、国直轄直営の事業は各省庁が実施し、県・市町村が実施する事業は復興庁所管の東日本大震災復興特別会計に計上されている。

農業・農村関係の一二年度復旧復興予算は、農業農村整備事業などの農山漁村対策が三〇三億円(うち復興庁計上分一一七億円)、卸売市場施設災害復旧など流通関係が一〇億円(同・同額)、農業関係が総額一四八億円(同一四四億円)、林業関係が一二二億円(同八五億円)である(表5)。

農業関係では、被災農家経営再開支援事業や農業生産対策交付金、金融支援がひきつづき措置されたほか、東日本大震災復興交付金を活用できる被災地域農業復興総合支援事業が措置された。この農業復興総合支援事業は、国の補助率が七五%で、補助残の二五%分は復興交付金を充てることができる。

②水産業の復旧復興予算

東日本大震災による水産業の被害は、甚大であった。

三一九漁港が津波等の被害にあっており、漁港だけでなく、市場や加工施設、製氷製造・貯蔵施設等も津波による被害を受けた。岩手県と宮城県北半部の養殖漁業と貝類・藻類採取漁業を中心とする漁業地域では、養殖施設や船外機船など小型漁船が流失・損壊するなど壊滅的な被害を受けた。宮城県南半部と福島県の沖合漁業の多い地域でも、漁港と漁船の被害を受けたが、津波襲来時に沖合に漁船をだして難をのがれた例もある。

壊滅的な被害だけに水産業の復旧復興には困難がともなうが、水産業の復旧復興の課題は、第一に、漁港施設の復旧。第二に、ガレキ撤去などによる漁場の復旧。第三に、被災漁船や被災漁業者に対する漁船保険金・漁業共済金を支払いしうえて、漁業再開のために漁船と定置網など大型漁具などを確保することであった。

岩手県などでは、漁協が船外機船を取得し漁協所有の漁船を共同利用し、養殖施設も共同利用する共同漁業によって自主的な漁業再建をめざす事例がみられていた³。これらの動きにあわせて、水産業の復旧復興対策予算は、一一年度第一次補正予算で枠組みがつくられた。

第一次補正予算は、漁船保険・漁業共済の再保険金と保険金・共済金支払いのための補助が総額九四〇億円。

漁港関係等災害復旧事業（二五〇億円）や水産基盤復旧復興対策（五五億円）も措置された。共同利用漁船等の復旧支援は二七四億円、養殖施設復旧支援には二六七億円、共同利用施設復旧支援事業には二一一億円が措置された。水産業関係の第一次・第二次補正予算での復旧復興予算は、総額二三四六億円であった（表4（2））。

本格的な復旧復興予算である一一年度第三次補正予算は、この一次補正の枠組みを踏襲するものであったが、漁港関係等災害復旧事業は二三四六億円規模となり、新たに漁業・養殖業復興支援事業（八一八億円）などが措置された。第三次補正予算での水産業関係の復旧復興予算は、総額四八七七億円にのぼった。

一二年度予算での水産業関係の復旧復興予算は、水産基盤整備事業二五〇億円、水産業復興支援対策三一三億円、漁場復旧・環境調査八二億円、漁業金融・担い手対策一一八億円で、総額七六二億円（うち復興計上分六九〇億円）である（表5）。

水産業の復興対策では、復興構想会議の提言のなかで水産業復興特区の構想が打ちだされている。だが、文字どおり「悲惨のなかから」生産意欲を奮い起こして漁船・養殖施設の共同利用、共同漁業によって自主的に復旧復興をめざした漁業者の取り組みに水を差すような対策であってはならないであろう。

③原発災害対策

福島第一原発事故は、莫大な量の放射性物質を漏出させ、国土・環境を広範囲に汚染した。しかし、原発からは依然、放射性物質の漏出はつづいており、警戒区域内の住民の避難生活はつづいている。原発事故発生の原因はいまだに科学的に明らかにされていないし、放射性物質による汚染の被害状況も明らかにされていない。

農林水産関係の原発災害対策は、一一年度第二次補正予算で土壌や農産物の放射性物質濃度測定調査で農畜水産物の安全確認対策に一九億円、第三次補正予算で農地・森林等の除染等実証事業を中心に八四億円が措置された(表4(3))。一二年度の復旧復興予算では、農畜水産物の安全確認や農地・森林等の除染等対策、森林・林業の放射性物質等対策など原発災害対策が総額三二億円計上された。しかし、原発災害対策は、今後、長期間を要するものとしてある。

5、復旧復興対策の進ちょく状況

東日本大震災からの復旧復興対策は集中復興期間の二年度目に入ったが、全体として進ちょくが遅れている状況にある。

東日本大震災復興対策本部の資料によれば、二〇一一年一〇月末時点で、ライフラインのうち電気九六%、都

市ガス八六%、LPガス九五%、水道九八%が復旧した。

ガレキなど災害廃棄物処理(表7)は、二〇一二年三月一九日時点でも、仮置場への搬入量は、家屋解体分を除けば岩手県一〇〇%、宮城県九九%、福島県六九%であるが、家屋解体分も含む推計量全体に対しては岩手県八八%、宮城県七三%、福島県六八%である。その処理・処分割合は、岩手県一〇・一%、宮城県七・五%、福島県七・二%にすぎない。

第一次・二次・三次補正予算の農林水産関係復旧復興事業でも、農林水産業共同利用施設災害復旧事業は一一年度内に割り当て内示、共同利用漁船等復旧支援事業は総額三九五億円のうち二七一億円が交付決定している状況だが、東日本大震災農業生産対策交付金は総額三四一億円のうち、一二年一月末現在の割り当て済み額は八八億円である。

被災地域農業復興総合支援事業など東日本大震災復興交付金を活用する事業は、交付金事業計画を提出して国の査定・認可を受けなければならない。第一回提出締め切りの一二年一月末時点で七八市町村、要望事業費総額四九九一億円、第二回提出締め切りの一二年三月末時点で八六市町村、要望事業費総額二一三九億円が交付金事業計画を提出した(表8)。事業計画提出の段階にとどまっているのである。

表7 津波等による災害廃棄物処理の進捗状況
(岩手・宮城・福島3県の沿岸市町村、2012年4月2日現在)

単位；千トン、%

	岩手県	宮城県	福島県	3県計
ガレキ推計量 A	4,755	15,691	2,015	22,461
うち家屋解体による B	900	8,369	633	9,902
仮置場への搬入量 C	4,161	11,395	1,380	16,937
搬入率(家屋解体除く)	100%	99%	69%	97%
搬入率 C/A %	88%	73%	68%	75%
処理・処分量 D	478	1,184	146	1,809
処理・処分割合 D/A %	10.1%	7.5%	7.2%	8.1%

資料；環境省「沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況」(2012・3・19)

- 注 1) 岩手県は沿岸12市町村、宮城県は沿岸15市町、福島県は沿岸10市町。
福島県の前発事故関連避難区域の浪江・双葉・大熊・富岡・楢葉の5町は手つかずの状態。
2) 仮置場への搬入量は、家屋等解体の撤去分、農地等の津波堆積物を含む。
3) 処理・処分量は、破碎・選別等により有価売却、原燃料利用、焼却、セメント焼成、埋立処分等により処理・処分された量。

表8 復興交付金事業計画の提出状況

第1回提出(2012年1月末時点)、第2回提出(2012年4月4日時点)

単位；市町村数、億円

	岩手県	宮城県	福島県	3県以外	合計
第一回					
提出市町村数	13	22	18	25	78
要望事業費	1,001	2,657	1,101	232	4,991
うち 国費	848	2,016	875	160	3,899
第二回					
提出市町村数	12	20	27	27	86
要望事業費	718	978	335	108	2,139
うち 国費	563	790	259	84	1,696
計					
実提出市町村数	14	23	33	41	111
要望事業費	1,719	3,635	1,436	340	7,130
うち 国費	1,411	2,806	1,134	244	5,595

資料；東日本大震災復興対策本部／復興庁「復興交付金事業計画の提出状況」

- 注1) 事業費は概数。
2) 3県以外は、青森県(実提出4市町村)、茨城県(同21市町村)、栃木県(同7市町村)、千葉県(同7市町村)、新潟県(1市)、長野県(1村)。

表9 福島県における農地土壤中の放射性セシウム濃度
区分ごとの面積

単位；ha

放射性セシウム濃度区分	水田	畑	計
0～1,000Bq/kg	59,942	22,022	81,964
1,000～5,000Bq/kg	39,164	14,658	53,822
5,000～10,000Bq/kg	1,958	796	2,754
10,000～25,000Bq/kg	2,575	751	3,326
25,000Bq/kg～	1,646	581	2,227
計	105,467	38,808	144,093

資料；全国農業新聞2012年3月30日。原資料は、(独)農業環境技術研究所調査。

国の査定を受けるための事業計画づくり、事業計画申
請手続き事務は人的被害も受けた被災市町村に委ねられ
ているところに、こうした復旧復興対策の遅れが生じて
いる原因のひとつがある。また、事業計画の査定・認可

は、国の定めた復興マスタープランなどの内容に即した
ものが要求されるのである。
被災農家経営再開事業では、一二年一月末現在で、被
災八県の三七市町村で地域農業復興組合が一一九組織さ

れている。地域農業復興組合の組織範囲は、市町村全域、大字単位、農協支店単位、複数集落などさまざまである。
(注4)。被害の大きかった岩手・宮城・福島 の三県、とくに津波被災地域では、被災農家の経営再開はまだ緒に付いたばかりである。

東日本大震災で被害（人的被害、物理的被害）のあった農業経営体は東北四県、関東三県、新潟・長野の九県で三万七七〇〇経営体。岩手・宮城・福島三県以外は被災一年後の一二年三月一日時点でほぼ一〇〇％営業再開しているが、岩手県では九四・八％（津波被災地では一八・九％）、宮城県では五四・二％（同四五・二％）、福島県で五六・〇％（同一七・一％）にすぎない。(注4)。

被害のあった漁業経営体は、北海道、東北四県、関東二県の七道県計で一萬三二〇〇経営体（うち養殖業経営体六九〇〇経営体）あった。そのうち、被災一年後の時点で漁業を再開している経営体は、北海道九八・六％（うち養殖業九九・二％）、青森県九六・七％（同一〇〇％）、茨城県九〇・五％（養殖業なし）、千葉県一〇〇％（うち養殖業一〇〇％）に対して、岩手県五三・三％（同五八・七％）、宮城県四一・六％（同四五・二％）、福島県一・四％（同〇％）である。(注5)。

被害のあった農業経営体が営業再開できない理由は、「耕地や機械が使用できない（原発事故の影響を除く）」

が岩手県九九・一％、宮城県九六・六％であり、福島県では「原発事故の影響」九六・一％である。岩手県と宮城県では、他の理由に「農機具が確保できない」「営業資金に不安」「生活拠点が定まらない」がある。

福島県では総農地面積一四万四〇九三haのうち、農地土壌中の放射性セシウム濃度が1kgあたり五〇〇〇Bq以上の農地が八三〇七haあり、放射性物質による汚染が深刻である（表9）。とくに沿岸漁業は壊滅している。

被災農家の営業再開のためには、農地の除塩事業、農業施設の新規導入などによる農業経営復旧対策をいそぐべきであろう。大区画圃場の整備・農地集積といった道筋は、多くの農家は望んでいない。

(注1) 水産業・漁業の被災状況と復旧復興対策については、加瀬和俊「沿岸漁業者・漁協の復旧努力と漁業政策」（梶井功・服部信司編『農業・漁業をどう立て直すか』。また、本誌二〇一一年一〇月号。

(注2) 農業の被災状況と復旧復興対策については、本誌二〇一一年一〇月号。

(注3) 注1に同じ。

(注4) 農林水産省「東日本大震災による農業・漁業経営体の被災・経営再開状況（平成二四年三月一日現在）」。

(注5) 注4に同じ。

耕作放棄地の再生に向けた技術的対策の現状と方向

(独) 農業・食品産業技術総合研究機構 薬師堂 謙一

全国の耕作放棄地の総面積は、平成二二年度の農業センサスでは約四〇万haに達し、全耕地面積のほぼ一〇％を占めており、食糧自給率の低い日本において早急な改善が求められている。

耕作放棄地を再生できるのは、耕作放棄歴が約一〇年程度で多年生雑草が繁茂し、灌木が侵入し始めた時点までであり、原野化するともはや再生することはできなくなる。平成二二年度に農林水産省が全国の市町村で行った耕作放棄地の現地調査の結果、調査された二八万七千haの内、「農地として利用すべき耕作放棄地」は全体の五二・六％の一五・一万haとされ、これらの農地の荒廢が進まないうちに適切な解消対策を実施すべきと提言されている。

一 耕作放棄地の発生要因

耕作放棄地が発生した主な原因としては、①労力不足

・高齢化、②機械化への不適応が考えられる。②に関しては、狭隘な圃場や、排水不良水田などでは構造改善を行わない限り今後の再生利用もできないと判断される。①に関しては、山間地や中山間地の耕作放棄面積割りが多いことから過疎地で深刻であるが、都市周辺部で後継者が二・三次産業に就労していたため優良農地が耕作放棄される例も多く見られる。

二 耕作放棄畑再生の現状

一般的な耕作放棄畑の復元方法としては、セイタカアワダチソウが繁茂している程度であれば、草刈り後にロータリーで耕耘し復元するケースが多い。また、灌木が生えたり、ススキなどの根茎が発達している場合は、バックホーなどで天地返しをしてから復元する場合もある。

前者の場合、草刈り後直ちにロータリー耕を行うと、地表面に多量に存在している雑草種子をそのまま土中に

埋設することになり、長期間にわたり雑草問題に苦しむことになる。また、後者の場合、全面的に天地返しを行うと再生コストが高くなりすぎるといふ問題点がある。そこで、雑草問題を起さずに、営農的手法で耕作放棄地を再生する方法について、農林水産省の実用技術開発事業「耕作放棄地を活用したナタネ生産及びカスケード利用技術の開発（平成二二～二三年度）」で農研機構中央農業総合研究センターと茨城県農業総合センターが共同で茨城県牛久市の耕作放棄畑で試験を実施した。

三 耕作放棄地の復元方針

① 栽培作物の選定

耕作放棄地はそもそも労力不足等の理由で発生したものである。新たな担い手として、新規就農者や他産業からの参入がない場合は、現状の生産態勢での規模拡大を図らなければならない。そこで、普通作物や野菜との輪作体系の中で定着できる省力的な作物としてナタネの導入を図ることにした。ナタネ以外にも飼料作物やバイオマス資源作物など、地域ニーズに合った省力栽培が可能な作物であれば導入可能と考えられる。

② 処理コスト

灌木や樹木の除去にはバックホー等の土木作業用の重機類による作業が必要となるが、それ以外の作業につい

ては極力一般営農用の農業機械を使用することとし、再生コストを耕作放棄地の再生補助金5万円/10aに近づける作業工程をとることとした。

③ 雑草対策

特に、夏雑草の繁茂は耕作放棄地再生後の栽培に多大なる支障を及ぼすため、雑草対策を最重要項目として位置づけた。耕作放棄歴と雑草対策の概要を図1に示す。ナタネの播種時期は一〇月下旬のため、春から夏にかけて雑草処理を徹底的に行うことにした。

④ 地力対策

耕作放棄期間は堆肥等の土壌改良資材の投入がないため、土壌pHの低下や、可給態リン酸や窒素分が不足することが多い。これらの成分を化学肥料等で補給することは再生コストを高くするため、石灰、リン酸、窒素分の多い家畜ふん堆肥を投入することに

図1 雑草相の遷移と対処法(中央農研：松崎)

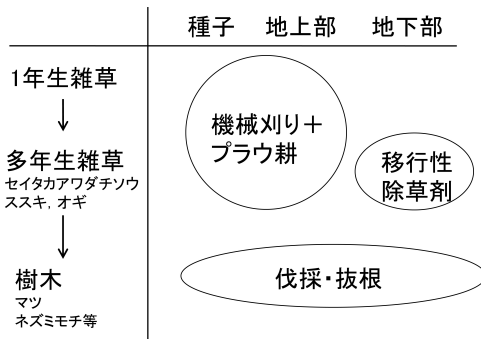




写真3 抜根作業



写真1 前植生



写真4 除草剤散布



写真2 前植生の機械除草

四 耕作放棄地の再生作業

二年間にわたり合計一・五haの再生作業を行った。

した。

の畑の耕作放棄歴は約一三年であり、多年生雑草であるセイタカアワダチソウやススキ・オギが繁茂し、灌木類も約五〇本/ha程度生えている状態であった(写真1)。

① 前植生の除去

初年目の作業は八月上旬開始であったため、草丈は二〜三mを超えており、乗用型フレールモアで最初の草刈りを行った(写真2)。耕作放棄地にはゴミの違法投棄が行われている場合もあり、前が見えない状態での作業となるため、このような乗用で前装型のフレールモアによる作業が安全である。実際に、ビニール類やかつて使用していたハウスパイプ等が圃場内に残存していた。刈り取り後バックホーによる灌木の除去作業を行った(写真3)。

② 草刈り作業

平成二一年度は八月からの作業となったため、雑草の再生後に移行性除草剤(ラウンドアップ)散布を行った(写真4)。二二年度は三月中に抜根作業まで終了させていたため、雑草の刈り取り回数や除草剤散布時期の検討を行った。

一年生雑草及びセイタカアワダチソウは移行性除草剤の百倍希釈液で枯死させることができたが、ススキやオギについては二五倍希釈液を使う必要があった。

除草剤散布時期は雑草類の再生状況から八月に1回散

表1 耕作放棄地(1ha)の復元にかかる作業時間と経費

	作業内容	作業時間	経費	主な使用機械・資材
		(時間/ha)	(円/ha)	
4月	除草(機械除草)	4.0	70,000	フレールモア(乗用)
5月	除草(機械除草)	2.6	35,000	フレールモア(トラクタ直装)
7月	除草(除草剤散布)	0.3	71,500	ブームスプレイヤ、除草剤
8月~9月	除草(機械除草)	2.6	35,000	フレールモア(トラクタ直装)
	プラウ耕、碎土、整地	5.8	135,000	プラウ、バーチカルハロー
10月	堆肥散布	1.6	150,000	自走式マニュアルスプレッダ、豚ふん堆肥
	攪拌耕	3.2	50,000	ロータリ
全作業合計		20.1	546,500	

茨城県農総センター 森作成

布することが適当であると考えられた。また、三回草刈りを行うとススキやオギの再生は大幅に抑制できるが、除草剤散布区と比較して根茎部の腐り方が悪く、次の年のサブソイラー作業に支障をきたしたので、ススキやオギが繁茂していた場合は移行性除草剤の使用は必須と考えられた。

④ 耕起作業

ススキやオギの根茎は地中三〇cm程度まで発達していたため通常のプラウでは耕起できなかつた。そこで、百馬力級トラクタを用い、二二インチ一連の大型プラウにより耕深三五cmで深耕し根茎を地中に埋没させることにした(写真5)。耕起



写真5 大型プラウによる耕起

後は地表面の凹凸が激しいため、パワーハロー(耕耘爪が垂直に回るもの)で整地作業を行った。なお、排水性の改善対策を実施する場合は、根茎の残っている初年度はプラウによる深耕にとどめ、春収穫後にサブソイラーやサブソイラーによる排水作業を実施することが望ましいと考えられた。

⑤ 有機物施用

土壌分析の値を基に、石灰、リン酸、窒素濃度の高い豚ふん堆肥を使用することにした。石灰施用量は実測、リン酸施用量は土壌中の可給態リン酸の不足分について堆肥中のリン酸成分の肥効率を六〇%として施用量を算定した。なお、窒素分については、地表面に残存している植物残渣及び地上部の植物体がすべて土中にすき込まれることになるため、作物の生育とは別に雑草の有機物分解のために余剰に施用する必要がある。このため、豚ふん堆肥により三〇kg/一〇aの窒素分を施用した。この窒素分はナタネ作の

間には雑草の有機物の分解に消費されるものとして、ナタネ播種時には標準の化学肥料を施用し、ナタネ収穫後の夏作時には窒素肥料を施用しないことにした。

⑥ 耕作放棄地の再生コスト

抜根経費を除いた再生コストを表1に示す。牛久市及び周辺部の農作業受託料を基に算定した。1ha規模で約五五万円であり、補助額の五〇万円を一割超えた値にとどまった。牛久市が再生に必要なフレールモアや大型トラクタ、堆肥散布車などを整備していた効果が大きいと判断される。

五 おわりに

再生圃場でのナタネ収量は二〇〇kg/一〇a以上を維持できており、今後野菜畑として新規就農者に使われる予定である。牛久市は耕作放棄地再生事業を活発に進めており、機械整備等も進んでいる。今後大型プラウの導入が図れば農業者による再生が一層進むと考えられる。地元行政機関の支援は極めて重要であり、生産態勢の整備と並行して耕作放棄地の再生作業を進めていきたい。

編集後記

大震災からの復旧・復興を託した総額九兆九千九百円を超す新年度予算が成立した。震災が農林水産業にもたらした被害の甚大さやTPP交渉への参加問題に揺れる政情もあり、野田首相は通常国会冒頭「国土・環境保全という多面的機能を持つ大変重要な分野」であり「食・農再生に政府をあげて取り組む」と、異例の時間を割いて農林水産業の大切さを説いてみせた。震災被害は農林水産業関係だけでも二兆四千億円を超え、しかもこれは現状の積算で、今なお放射能汚染を拡散し続けている原発の被害対応などは含まれていない。如何なる額になろうと復旧・復興の責任は政府が負うという野田流国民へのメッセージなのだろう。

その新年度農林水産予算は二兆五千億に迫る額であり、復旧・復興対策予算だけでも前年度一〜三次にわたる補正予算を合わせれば一兆五千億円にのぼる。

また、日本農業新聞の調査によれば、全国四七都道府県の新年度農林水産予算のうち、半数を超える二四府県が前年度より予算を増やしている。増額の理由には震災からの復旧・復興や原発事故に伴う「風評被害」対策、防災対策などがあげられている。特に、激甚被災地の岩手・宮城・福島三県の増額は抜きん出て多く、各県の特

色を生かした農水畜産業再生に向けた助成等が予算化されている。こうした予算が適切に執行されることで、近い将来必ずや新生食料基地・東北の雄姿が拝見できよう。

ところで本号の石原先生がいうように、この一年の政治は震災対応を除けば消費増税論議に明け暮れた。無駄を省けば財源はいくらでも」といった手前、金がないから増税を」とはいえず「税・社会保障一体改革」の美名に仕立て、これに野田首相は「政治生命を賭す」覚悟。「増税した分は全て社会保障に使う」というが、新たな給付増につながるのはほんの一分で、ほとんどは不足している社会保障財源の穴埋めに使う。社会保障の支え手の減少を比喻した「少し前まで胴上げ型、いま騎馬戦型で将来は肩車型」とおほこを繰り返し、傍らでは社会保障費の使用者負担分の拠出を渋る財界が「高齢者は恵まれすぎ、貰いすぎ」とキャンペーンを張る。やおらマニフェストで約束した年金課税の復元を放置する一方で、自・公政権時に民主党も賛成して導入した年金の特例水準を高齢者団体には何の話もなく二月早々に解消するための法案を提出してしまった。

経済的に余裕のある高齢者に相応の負担を求めるのは当然と思うが、世代間の反目を煽り高齢者をスケープゴードにする改革手法は、「世代間の支え合い」で成り立つ社会保障制度をますます危うくするだけだ。（大田）