



チューリップ（東京・日比谷公園） 編集部

目 次

特集 農業予算の現状

- 特集：「農業予算の現状」にあたって……………加瀬和俊（4）
予算編成過程にみる平成29年度予算の特徴とその問題点……………佐藤 滋（5）
農林水産予算の構造
—新基本法下の農政を中心に—……………神山安雄（16）
予算制約下にある水田農業政策……………安藤光義（26）

【連載 農研機構研究機関からの成果報告】②

- Google Earthを用いた荒廃農地の効果的な可視化 ……………福本昌人（37）

〔時評〕畜産経営安定法改訂をめぐって……………（SK）（2）

☆☆表紙写真 茶畑でいっせいに芽吹く新芽（埼玉県入間市） 全農林中央本部 高橋和哉
「農村と都市をむすぶ」2017年5月号（第67巻第5号）通巻787号

畜産経営安定法改訂をめぐる



畜産経営安定法の一部改訂が国会で審議されている。この法案は名前とは反し、畜産経営を不安定にする可能性の大きいものである。

畜安法改訂案は、酪農について旧畜安法（畜産物価格安定法）と加工原料乳生産者補給金等暫定措置法を統合して恒久法とするものであるが、その問題点を指摘すると、一、生産基盤―特に都府県酪農を維持発展させる内容になっていないこと、二、指定生乳生産者団体による一元集荷・多元販売体制を壊す可能性があることである。

不足払い制度の三本柱は、①国による乳製品在庫調整、②保証乳価による加工原料乳地帯の生産者の所得補てんと乳業者への安価な基準乳価での売渡、その差額の国による補填（不足払い）、および③指定生乳生産者団体による一元集荷・多元販売体制であった。しかし、これまでの制度変更ですでに①、②の機能は実質的に失われていた。その結果、無理な生産者による「自主的な」生産調整や平成二〇年前後の飼料高騰などによる酪農所得急減によって、酪農生産基盤は脆弱化してしまった。平成二一年度の食料・農業・農村白書では、酪農家の一時間当たり所得が七六円まで急減したことが指摘され

た。

今回の畜安法によって、不足払い法の最後の柱である指定生乳生産者団体による一元集荷・多元販売体制が崩壊する可能性がある。その結果、五〇年前の不足払い制度以前の乳価乱高下時代に戻る恐れもある。

今回の改訂案では、補給金等の交付対象者（対象事業者）として従来の指定団体など生乳の受託団体に加え、生乳を買取る卸業者、および直接乳業に販売、もしくは自ら加工販売する生産者にも交付するとしている。問題となっている部分委託については、「いいとこ取り」をさせないようにするとのことだが、例えば高い乳価で売れる飲用向け部分以外の生乳を、年間を通して一定割合を現在の指定団体に出荷すれば、プール乳価を受け取ることができ、結果として現在の指定団体の競争力や収益性は低下してしまう。生産者団体への結集力は、確実に弱まるだろう。

暫定措置法では、指定団体の要件として、当該地域内における販売乳量の相当割合（実際には五割以上）を占めていることとされており、実質的な地域独占を背景として、乳業との乳価交渉力を強める形になっている。二〇〇〇年の酪農乳業改革では、従来の県別指定団体制度が全国一〇の地域ブロックに集約されたが、これは効果の程は別にしても、生産者の力を強めるために行われたものであった。今回の法案でこの要件が外されること

は、現在でも乳業との力関係では圧倒的に弱いとされる生産者の力がますます弱くなることを意味する。

今回の改訂内容は、政府の規制改革（推進）会議の答申に沿ったものだが、答申では酪農所得を向上することが目的として謳われていた。しかし、その道筋は全く見えてこない。むしろ生産者団体の力を弱めることで、酪農所得の低下や変動を大きくし、結果的に家族経営を中心とする酪農経営を、さらに窮地追い込むことになりかねない内容となっている。

生産者の共同の力を解体しようとする試みは、新自由主義の先輩であるイギリスのサッチャー政権時代のマーケティングボード解体の先例がある。規制緩和によって生産者にも選択の余地を拡大するという大義名分の下、ボードが解体された結果、乳価は低下するとともに、不安定になってしまった。当時民営化を支持した酪農家も、「失敗であった、二〇年前に戻りたい」と今更ながらに嘆いている。

オーストラリアでも二〇〇〇年の酪農改革で、州ごとのボードを廃止し、州間生乳移送を自由化した結果、多くの家族酪農経営が中止に追い込まれた。さらに酪農協同組合も「競争力強化のため」上場会社になったが、経営にたづまざるニュージールランドのフォンテラや日本のキリンの系列会社に買収されてしまった。生産者は抛り所となる組合をなくし、酪農家の力は非常に弱くなっ

まった。結果的に食料品の八割のシェアを二つのスーパーが占める寡占状態の中で、「牛乳戦争」という言葉でマスコミに取り上げられた。二つの主要な酪農組合とデイルーボードが合併して、九五%の生乳を集荷する一大酪農協同組合会社フォンテラを作り上げたニュージールランドと同じオセアニアにあっても全く対照的である。生産者がバラバラになったら、どうなってしまうのか、世界では至る所にこうした例が見られる。農協改革も同様に、共販が目の敵にされているが、全農の将来とオーストラリアの酪農組合の姿とが重なって見えてしまう。

今回の「改革」はこうした歴史的事実をまったく見えない、「歴史に学ばない政策」と言える。あるいは、生産者をバラバラにしてさらに弱くするために、歴史に学んだ政策かもしれない。今回の農業競争力強化支援法関連八法案の中に「収入保険制度」があるが、畜産では酪農のみが対象とされている。これは、肥育牛や養豚などには、「より有利な制度が導入されるため」に除外されているという。なぜ酪農のみに、有利な制度が導入されなかったのか、大いに疑問である。うがった見方をすれば、畜安法で乳価が乱高下するから、それに備えるためにも収入保険が必要になるということかもしれない。

(SK)

特集・・「農業予算の現状」にあたって

日本農業にとって農業財政の役割が重要であることは言うまでもない。品目ごとの奨励金額の相違によって毎年の作付品目が動いているといった短期的な変動もその一つの表れであるし、農業財政が農業構造を長期的に変えていく主要な原動力の一つになっていることも明らかである。

しかし農業財政・予算の現状と問題点を簡潔に把握し、その改善のための議論の素材を整備することは容易でない。その最大の理由は、農水省および財務省による財政支出の発表形式が極めて理解しにくい内容になっていることである。『農林水産予算の概要』と題して発表されている数値は、当局が説明し宣伝したいと思っている項目を選択して新規の政策に重点をおいて解説しているに過ぎないし、財務省のホームページに掲載されている予算・決算の数値は、各項目と個々の政策との対応関係をつかむことが困難な内容になっている。当初予算と補正予算を合体して結局どの政策目的のためのどの費目がどれだけ支出されたのかを把握することも不可能に近い。さらに特別会計の内容を理解するには提供されている情報が少なすぎる。

このように予算・決算の発表形式は、行政関係情報をわかりやすく提供することによって、事実にもとづいた討議を活発にし、共通認識を拡大しつつ行政の質を向上させていこうとする姿勢からは遠いと言わざるを得ない。とはいえ、農業政策のエッセンスともいえるべき毎年の予算についての論評はぜひ取り上げたい。

そこで本号では、以下の構成で課題に接近することとした。まず、佐藤滋氏には農業予算をとりまく財政事情を理解するために、二〇一七年度予算案全体の特徴点を批判的に分析していただいた。続く神山安雄氏には農業予算全般の特徴を中期的に概観したうえで、本年度予算案の特徴にふれていただいた。さらに安藤光義氏には米政策の動向にそくして関連予算の特徴点を論じていただいた。情報制約の多い中ででの分析の成果を味読していただければ幸いである。

(文責・・加瀬和俊)

予算編成過程にみる平成二九年度予算の特徴とその問題点

東北学院大学経済学部准教授 佐藤 滋

1. 平成二九年度予算の概要

1.1 歳出について

二〇一七年三月二七日、平成二九年度予算は政府案通り成立した。まずは、予算の概要についてみておこう。なお、農業関連予算については、本特集の他の論考を参照して欲しい。

平成二九年度予算は、平成二八年度予算(当初)から七三二九億円増大し、総額にして九七兆四五七七億円と、当初予算ベースで見れば過去最大規模となった(図表1)。伸び率は〇・八%である。一般歳出のうち予算規模を押し上げた項目としては、原子力損害賠償支援勘定への一般会計繰入分を反映するエネルギー対策費を除けば、社会保障関係費の四九九七億円と防衛関係費の七一〇億円が注目できる。それぞれの伸び率は一・六%、一・四%と、歳出全体の伸び率を上回った。

次に、平成二九年度予算の新規施策の目玉として掲げ

図表1 平成29年度予算の主要経費別内訳

(単位:億円)

	28年度(当初)	29年度予算	増減額	増減率	
一般歳出	社会保障関係費	319,738	324,735	4,997	1.6%
	文教及び科学振興費	53,580	53,567	-13	0.0%
	恩給関係費	3,421	2,947	-474	-13.9%
	防衛関係費	50,541	51,251	710	1.4%
	公共事業関係費	59,737	59,763	26	0.0%
	経済協力費	5,161	5,110	-51	-1.0%
	中小企業対策費	1,825	1,810	-15	-0.8%
	エネルギー対策費	9,308	9,635	327	3.5%
	食糧安定供給関係費	10,282	10,174	-108	-1.1%
	その他の事項経費	61,193	61,098	-95	-0.2%
	予備費	3,500	3,500	0	0.0%
	一般歳出合計	578,286	583,591	5,305	0.9%
	地方交付税交付金等	152,811	155,671	2,860	1.9%
国債費	236,121	235,285	-836	-0.4%	
合計	967,218	974,547	7,329	0.8%	

出所) 財務省『平成29年度予算のポイント』。

られている項目をいくつか拾っておきたい。社会保障関係費でいえば、介護職員や保育士等の処遇改善が注目できる。保育士についてみれば、全ての職員を対象に平均給与の二％を引き上げるほか、副主任保育士等を月四万円、職務分野別リーダーを月五千万円引き上げる。これらに九五二億円の予算が割り当てられた。また、年金の受給資格年限を二五年から一〇年へと短縮するために、二五六億円の国費を投入する。これは本来、消費税率を一〇％に引き上げた後に導入予定だったものである。さらに、「働き方改革」として、同一労働・同一賃金をはじめとした非正規雇用労働者の待遇改善等に取り組む企業支援措置として、六七〇億円の予算が盛り込まれている。

もっとも、社会保障費については平成二七年度に策定された「経済・財政再生計画」の「目安」に沿って、平成三〇年度までおおよそ五〇〇〇億円の増加額に抑制されるのが求められている。このうち、平成二九年度の新規施策として特に注目されるのは、負担能力に応じた公平な負担、給付の適正化等の観点から行われる、医療・介護における社会保障費の削減措置であろう。例えば、七〇歳以上の住民税課税世帯の高額療養費制度が見直され、自己負担上限額が引き上げられるほか、後期高齢者の保険料軽減特例が見直されることになった。ま

た、介護についても、一部世帯において高額介護サービス費の自己負担上限額が引き上げられる。さらに、四〇〜六四歳で所得の高い一部の層において、介護保険料負担の増大が決定された。これらによって一〇〇〇億円超の歳出削減が行われる。以上のように、現役世代への再分配の財源は、高齢世代向けの歳出を削減することによって捻出されているものといえる。

社会保障関係費に次いで増加額の大きい項目は、防衛関係費である。防衛関係費は、「周辺海空域における安全確保、島嶼部に対する攻撃への対応等に重点化を図る」とした『中期防衛力計画』を反映し、二年連続で五兆円を超える規模となった。規模としては在沖米海兵隊のグアム移転、普天間飛行場の移設費等にかかる二〇〇〇億円あまりの予算が大きなものであるが、今回大きく増額された項目としては、大学などの研究機関を対象にした研究費助成の仕組みである「安全保障技術研究推進制度」が注目できる。昨年度の六億円から一一〇億円へと飛躍的に増大した。複数の大学関係者が公募へと反対を表明したことによって、メディアでもたびたび報道されることにもなったが、軍産学の関係にどのような変容がもたらされるのか、注視が必要である。

文教及び科学振興費は総額としては横ばいではあるが、給付型奨学金の導入が施策としては重要である。奨

学金事業の大宗を占める日本学生支援機構の奨学金は、これまで全てローンによるものであった。学費高騰、雇用の劣化による親の収入の減少によって、大学生の奨学金利用率はいまや半数を超えている。なかには数百万円もの「借金」を抱え、奨学金による「破産」が現実化するなか、政府は給付型奨学金の導入を迫られることになった。受給要件が厳しいこともあり、事業規模としては七〇億円と小さいが、家計負担が著しく重い教育費の公分担関係を大きく変えることができるか否か、今後の展開が待たれるところである。

公共事業関係費についてみると、三大都市圏環状道路等の物流ネットワークの強化のための予算一五四億円、尖閣領海警備体制の強化等海上保安体制の強化のための予算二二九億円が、大きな予算項目として盛り込まれている。また、科学振興費には政府が喧伝する「第四次産業革命」のための予算が比較的新たな取組みとして注目できるが、人工知能・ロボット中核技術開発に四五億円、IoT推進のための予算が八・四億円というのは、産業戦略としてはあまりにも小粒であり、現状ではスロガン止まりのように思われる。

一般歳出以外の予算にも目を向けてみよう。図表1に表れている地方交付税交付金は、国の予算編成と並行して策定される地方財政計画のなかで決められる。第二次

安倍政権下で地方財政計画の規模は一貫して増大しており、平成二九年度は前年度比八六〇五億円の増、総額で八六兆六一九八億円となった。財務相の諮問機関である財政制度等審議会は地方財政計画の水準を抑制する方針を打ち出しているが、政権が地方創生を謳う以上、基準財政需要額の算定へのトップランナー方式の導入を除いては、歳出削減に大きく踏み込めない形となっている。

歳出規模そのものが増大しているので今回の予算は自治体側としては問題ないとも取れようが、第二次安倍政権下に入ってはじめて地方交付税の法定率分が減少を見込んだことは注目できる。実際に、昨年度の国税収入減による減額補正精算分の影響もあり（後述）、一四兆三二九五億円から一四兆一三八五億円へと一九一〇億円の減少が想定されている。平成二九年度はこれを、臨時財政対策債の特例加算等を一兆二九五八億円増額することで埋め合わせることになった。これまでは景気に後押しされ、地方財政の歳出規模の拡大と国の財政再建とが矛盾しなかったが、今後も一般会計からの持ち出し分が増えていった場合、再度、地方財政計画の歳出削減圧力の増大につながらないとも限らない。

国債費については、低金利のもとで利払い費が減少していることを受け、八三六億円の減少を見込んだ。量的

予算編成過程にみる平成二九年度予算の特徴とその問題点

・質的緩和政策やマイナス金利政策等の日銀の施策が、いかに国の財政再建に寄与しているか理解できる事例だが、財政と金融の一体化が日銀独立下で生じていることには一考の余地がある。

1. 2 歳入について

次に、歳入についてみよう(図表2)。以上のように歳出が拡大傾向にあるなか、公債金は三四兆四三二〇億円から三四兆三六九八億円へと六二二億円減少するものとされた(図表2)。これは、税収が一〇八〇億円、その他収入が六八七一億円それぞれ増大することによる。これらの結果、公債依存度は昨年度の三五・六%(当初)から三五・三%へと低下するものと予想されている。この数値は、第二次安倍政権下で最も低い値である。したがって、平成二九年度予算は、外形的には「成長と分配の好循環」や財政再建を志向する第二次安倍政権のメッセージを表したものになっていると、まずは読み取れるであろう。

もっとも、前年度の税収見積もりが円高による企業収益の減少によって大きく裏切られ、経済動向が不透明さを増すなか、公債金の減額がマイナス〇・二%とまるで帳尻合わせのようになっていていることは一瞥して誰もが気にかかる点であろう。平成二八年度予算の公債依存度

図表2 平成29年度予算のフレーム

(単位:億円)

		28年度予算(当初)	29年度予算	増減	増減率
歳入	税収	576,040	577,120	1,080	0.2%
	その他収入	46,858	53,729	6,871	14.7%
	公債金	344,320	343,698	-622	-0.2%
	うち4条公債(建設公債)	60,500	60,970	470	0.8%
	うち特例公債(赤字公債)	283,820	282,728	-1,092	-0.4%
	合計	967,218	974,547	7,329	0.8%
歳出	国債費	236,121	235,285	-836	-0.4%
	一般歳出	578,286	583,591	5,305	0.9%
	地方交付税交付金等	152,811	155,671	2,860	1.9%
	合計	967,218	974,547	7,329	0.8%

出所) 財務省『平成29年度予算のポイント』。

は、当初の三五・三％から第三次補正後の三八・九％へと増大している。これまで、サブプライム・ローン危機時のような不測の事態を除くほぼすべての時期において、当初段階の公債依存度が決算段階の公債依存度を上回ってきたことを思えば、このことはやや異質な事態であった（図表3）。わずか一年間の出来事で安易に判断してはならないが、これまでとは異なり財政運営がかなりタイトな局面に入ってきているのは間違いない。

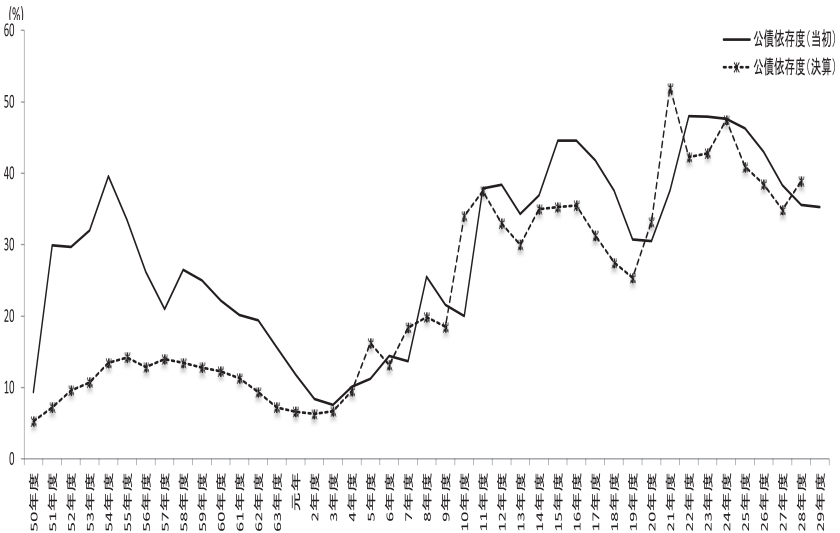
平成二九年度予算は以上の意味で、アベノミクスのメッセージを分かりやすく表現したものであると同時に、それが拠って立つ脆弱な基盤をも端的に示したものになっているといえよう。

2. 予算編成過程に見るアベノミクスの矛盾と限界

2.1 概算要求基準と査定権限の形骸化

平成二九年度予算については、以上に挙げた個別の予算項目に対してさらに様々な論評を加えることもできるであろう。今回であれば、医療・介護における高齢者の自己負担の問題、極めて限定された形で導入された給付型奨学金の問題、にもかかわらず増大する防衛関係費の問題など、立ち入って論じるべきことは多い。しかし本稿では、こうした個別の経費の問題を詳細に論じるより

図表3 公債依存度の推移



出所) 財務省主計局 (2016) 『我が国の財政事情 (平成29年度予算政府案)』より作成。

※注:平成28年度の「公債依存度 (決算)」のみ補正後の数値。

予算編成過程にみる平成二九年度予算の特徴とその問題点

も、予算編成の「過程」に注目したい。そうすることに
よってむしろ、平成二九年度予算の特徴、ひいては第二
次安倍政権が抱って立つ政策の基盤そのものをより明確
に論じることができるものと思われる。以下で、**図表4**
を参照しつつ、予算編成過程から垣間見える論点を明ら
かにしたい。

平成二九年度の予算編成は、五月一八日、財政制度等
審議会と経済財政諮問会議がそれぞれ『経済・財政再
生計画』の着実な実施に向けた建議』と『経済財政運営
と改革の基本方針二〇一六（素案）』を公表してから本
格化した。同日公表については財務省（特に主計局）と
経済財政諮問会議との間の予算を巡るかけ引きが透けて
みえるが、財務省の意図は明確である。それは、経済・
財政再生計画において示された、「二〇二〇年度（平成
三二年度）までに国・地方のプライマリーバランスを黒
字化し、その後、債務残高対GDP比を安定的に引き下
げる」という財政健全化目標を堅持することにある。

他方、経済財政諮問会議の『素案』は、財政再建の重
要性に言及しつつも、論点はむしろ経済成長の実現をい
かに達成するか、というところにある。「成長と分配の
好循環」「経済再生なくして財政健全化なし」という
言葉から明らかなように、分配や財政再建の問題はあえ
ていえば経済成長の「結果」のように扱われている。も

図表4 平成29年度予算の編成

		平成28年度予算の執行及び補正予算の編成・執行	平成29年度予算の編成過程
2016年	5月13日	第1次補正予算案を閣議決定、同日、国会に提出	
	5月17日	第1次補正予算の成立	
	5月18日		財政制度等審議会「『経済・財政再生計画』の着実な実施に向けた建議』 経済財政諮問会議「『経済財政運営と改革の基本方針2016(素案)』」
	5月26-27日		G7伊勢志摩サミット開催
	5月28日	第2次補正予算の検討を公表	消費税率10%への引上げを延期
	6月2日		経済財政諮問会議「『経済財政運営と改革の基本方針2016』を閣議決定
	8月2日	事業規模28兆円超の経済対策、『未来への投資を実現する経済対策』を閣議決定	概要要求基準を閣議決定
	8月24日	第2次補正予算案を閣議決定	
	9月6日		各省庁の概要要求額を公表
	9月26日	第2次補正予算案を国会に提出	
	10月11日	第2次補正予算の成立	
	11月17日		財政制度等審議会「平成29年度予算の編成等に関する建議」を公表
	11月29日		政府による「平成29年度予算編成の基本方針」を公表
	12月1日		財務省、国の税収見通しの引き下げを公表
	12月8日		自由民主党・公明党「予算編成大綱」を公表
	12月20日		2017年度の経済成長見通しを公表
12月22日	第3次補正予算案を閣議決定	平成29年度予算政府案を閣議決定	
2017年	1月20日	第3次補正予算案を国会に提出	平成29年度予算政府案を国会に提出
	1月31日	第3次補正予算の成立	
	2月1日		政府予算案の審議開始
	3月27日		平成29年度予算成立

出所) 筆者作成。

ちろん、『建議』においても経済成長の必要性については論じられているが、「財政健全化により国民や投資家の信認を強化していくことを通じて、長期的な経済成長を促進することが、財政健全化と経済成長の好循環につながる」とあるように、財政制度等審議会の場合、経済成長は財政再建の「結果」として考えられている。予算は様々な諸力の総合によって成り立つものであるが、両者の間には大きな懸隔があったものといえる。

事態を大きく動かしたのは、五月二十六日、二十七日に志摩市で開催された主要七カ国サミットであった。安倍首相はサミット閉幕後、「世界経済が危機に陥る大きなリスクに直面している。G7はその認識を共有した」と述べたうえ、「アベノミクスのエンジンをもう一度、最大限ふかしていく決意」のもと、消費税率一〇％への引上げ延期、大規模補正の必要性を訴えた⁴。二〇二〇年度までのプライマリバランス黒字化という重しがあるなか、国際世論を背景に、政策の正当性を一気に奪取しようとしたものといえる。この直後の六月二日、平成二九年度予算編成の大枠を決める『経済財政運営と改革の基本方針二〇一六〜二〇二〇兆円経済への道筋』が閣議決定された。

財務省側もちろん、概算要求基準の設定や各省庁からの要求事項を査定する強い権限を持っていることは疑

いない。しかし、その概算要求基準が閣議決定された八月二日の同日に、総事業規模二八・一兆円を上回る経済対策『未来への投資を実現する経済対策』を内閣は閣議決定した。これによって、実質経済成長率を一・三％引き上げることが可能と想定されている。

この経済対策の問題は、これが平成二八年度の第二次補正予算の基礎をなすものであるとともに、平成二九年度予算に盛り込まれた新規施策の基礎を提供したところにある。すなわち、総事業費二八・一兆円のなかには、第二次補正予算の内容とともに、平成二九年度の内容もまた盛り込まれており、両者は文字通り一体化されたものとなっている。この額には民間による負担も含まれており、国費としては一三・五兆円のみとなるとはいえず、これだけの規模の歳出項目が財務省の統制の手を免れることの意味は大きい。財務省の査定権限はかなりの部分、形骸化したと評価しても良いであろう。前節で特徴的な新規施策として触れた予算項目はすべて、この『未来への投資を実現する経済対策』に盛り込まれていたことを申し添えておく。

2. 2 揺らぐ「成長ファースト」の財政運営

関連するところが大きいので、以下では平成二九年度予算の問題を、平成二八年度の第二次、第三次補正予算

予算編成過程にみる平成二九年度予算の特徴とその問題点

にも触れつつ論じていきたい。

第二次補正予算は、八月二四日の閣議決定、九月二六日の国会提出を経て、一〇月一日に成立した(図表5)。その中身は、子育て・介護の環境整備や少子化対策等を含む七一九億円、大型クルーズ船の受入環境改善、羽田空港等の機能強化、リニア中央新幹線整備の前倒しを含むインフラ事業一兆四〇五六億円、EU離脱に関連した中小企業支援等の四三〇七億円からなる。合計は、三兆二八六九億円である。

注目できるのは、財源として四年ぶりに建設国債が行われ、その額が二兆七五〇〇億円に上った点である。第二次安倍政権下で策定されたこれまでの補正予算には、経済成長に伴う税収増が充てられてきた。しかし、今回の補正予算ではそうした項目はない。他方で、インフラ整備に多額の経費が費やされているのは、「公共事業以外は財源がないので大きくできない」という判断があったためだという。特例公債の発行は見送られたものの、成長ファーストのアベノミクスの財政運営に揺らぎが生じているのではないかと感じさせるものがあった。

こうしたなか、予算編成が大詰めを迎える一二月一日、財務省が国の税収見通しの引き下げを発表し、税収減を反映させた第三次補正予算の策定準備に入っていた。

図表5 平成28年度第2次補正予算のフレーム

(単位:億円)

歳出		歳入	
歳出の追加	41,143	公債金(建設国債)	27,500
一億総活躍社会の加速	7,119	税外収入	2,844
21世紀型のインフラ整備	14,056	公共事業費負担金収入	1,061
英国のEU離脱に伴う不安定性などのリスクへの対応	4,307	財政投融资特別会計受入金	1,244
並びに中小企業・小規模事業者及び地方の支援		中小小売・流通等合理化促進基金返納金等	539
熊本地震や東日本大震災からの復興や安全・安心	14,389	前年度剰余金受入	2,525
東日本大震災復興特別会計へ繰入	1,272		
既定経費の節減	-8,275		
国債費	-4,175		
熊本地震復旧等予備費	-4,100		
合計	32,869	合計	32,869

出所) 財務省「平成28年度一般会計補正予算(第2号)フレーム」。

予算編成過程にみる平成二九年度予算の特徴とその問題点

く。税収見通しを引き下げるのは実に七年ぶりのことである。図表6の通り、税収減の主因は、円高によって法人税が大きく減少したことにある。

こうした状況下で編成された第三次補正予算のフレームをみると(図表7)、一兆七四四〇億円の税収の減額補正を、特例公債の発行によって埋め合わせていることが分かる。年度途中に特例公債を発行することもまた七年ぶりのことである。アベノミクスがいかに円安に頼る脆弱なものであるかが露呈されたものといえる。なお、歳出には哨戒機や潜水艦等の防衛関係費が一七〇六億円積みまれているが、これには「一七年度を少なく見せるため、補正にできるだけ回した」(防衛省幹部)との判断があったからと言われる。財務省による財政統制の仕組みは弛緩しているというほかない。

図表4に戻れば、平成二九年度予算の編成作業の大詰めが、特例公債の発行に追い込まれた第三次補正予算の編成と並行して行われていることが分かる。しかし、それにも関わらず、前掲図表2の通り、平成二九年度予算では税収は増大し、公債金は〇・二%減り、歳出拡大と財政再建が両立する見通しとなっている。帳尻合わせが背景にあったのではないかと勘ぐりたくもなる。

事実、一二月二〇日に二〇一七年度の経済成長率見通しが発表されたが、その率は一・五%と、民間エコノミ

図表6 税収等の概算

(単位:億円)

	前年度予算額		平成29年度概算額(C)	対前年度増減額	
	当初(A)	補正後(B)		対当初予算額(C-A)	対補正後予算額(C-B)
源泉所得税	150,590	146,560	148,740	-1,850	2,180
申告所得税	29,160	30,540	30,740	1,580	200
所得税計	179,750	177,100	179,480	-270	2,380
法人税	122,330	111,360	123,910	1,580	12,550
相続税	19,210	21,100	21,150	1,940	50
消費税	171,850	168,010	171,380	-470	3,370
酒税	13,590	13,590	13,110	-480	-480
たばこ税	9,230	9,230	9,290	60	60
揮発油税	23,860	23,860	23,940	80	80
石油ガス税	90	90	80	-10	-10
航空機燃料税	520	520	520	0	0
石油石炭税	6,880	6,880	6,880	0	0
電源開発促進税	3,200	3,200	3,130	-70	-70
自動車重量税	3,850	3,850	3,700	-150	-150
関税	11,060	9,190	9,530	-1,530	340
とん税	100	100	100	0	0
印紙収入	10,520	10,520	10,920	400	400
一般会計分	576,040	558,600	577,120	1,080	18,520

出所) 財務省「(参考)平成29年度租税及び印紙収入概算」。

ストから「楽観的」と批判されるようなものであった⁷⁾。こうした操作によってわずかながら税収増の見積もりが可能となる。加えて、外国為替管理資金特別会計の剰余金二兆五一八八億円をすべて一般会計に繰り入れる措置をとった。これによって国債発行を抑制することが可能となる。まさに、外面を取り繕う綱渡りの予算編成であったというほかないであろう。

3. 問われる財政民主主義、財政の正当性

最後に、平成二九年度予算の編成過程から汲み取るべき論点をまとめておこう。

第一に、社会保障関係費や教育費、防衛関係費の配分が適切なものとなっているかは問われるべきである。例えば社会保障関係費についてみれば、現役世代への分配が、高齢世代の歳出を削減することによって捻出されていることには疑義が生じる。たしかに日本の場合、他国と比して現役世代向けの社会保障費は少ない。雇用が劣化し、家族の相互扶助機能に衰えが見えるなか、現役世代に目を向けることは間違っていない。しかし、社会保障・税一体改革の本来の意義は、人びとが負担を分かち合い、「全世代型」の社会保障を構築することにあつたはずである。現状のような形で社会保障改革が進めば、世代間対立をむやみに深刻化させかねない。また、

図表7 平成28年度第3次補正予算のフレーム

歳出		歳入	
歳出の追加	6,225	税外収入	1,047
災害対策費	1,955	公債金(建設公債)	1,014
国際分担金及び拠出金等	1,685		
自衛隊の安定的な運用態勢の確保等	1,706		
その他の経費	879		
既定経費の節減	-4,164		
地方交付税交付金		税収	-17,440
税収減に伴う一般会計の地方交付税交付金の減額	-5,365	公債金(特例公債)	17,512
税収減に伴う一般会計の地方交付税交付金の減額の補填	5,365		
地方法人税の税収減に伴う地方交付税原資の減額の補填	72		
合計	2,133	合計	2,133

出所) 財務省「平成28年度一般会計補正予算(第3号)フレーム」。

貧困率が一貫して上昇するなか、高額な高等教育費の負担軽減策が、わずかな給付型奨学金の導入だけで良いのか、という論点もある。

第二に、「成長ファースト」で拡大を続けた第二次安倍政権の予算運営に陰りが見えてきた点である。平成二九年度の予算編成が極めてタイトに行われた事実が示しているように、現在の財政構造は実に脆弱なものである。人びとの生活保障の充実は、社会保障・税一体改革の基本に立ち返り、歳入・歳入一体で取り組むべきである。現行のままでは、突発的な外的要因によって財政赤字が膨らめば、財当局サイドの歳出削減論に抗しきれないであろう。

そして最後に、当初予算と補正予算の入り組んだ関係が、財政民主主義を大きく毀損している点である。日本の場合、補正予算の策定について、政権にフリーハンドを与えているに等しい。補正予算は当初予算とは異なり人びとの監視の目も甘く、大規模な公共事業や軍事費が容易に盛り込まれることにもなっている。今回は特に、複数年度にまたがる「経済対策」の存在が、補正予算と当初予算との関係を極めて曖昧にし、理解困難にしまった。これは財政民主主義上、由々しき問題である。予算の正当性、財政への信認がいずこから発するのか、今一度基本に立ち返り議論すべき時が来ているように思

われる。

- 1 財政制度等審議会（二〇一六）『平成二九年度予算の編成等に関する建議』、三二―三三頁。
- 2 経済財政諮問会議（二〇一六）『経済財政運営と改革の基本方針二〇一六（素案）』、六頁。
- 3 財政制度等審議会（二〇一六）『経済・財政再生計画』の着実な実施に向けた建議』、八頁。
- 4 二〇一六年五月二六日付『朝日新聞』朝刊。
- 5 二〇一六年七月二八日付『朝日新聞』朝刊。
- 6 二〇一六年十二月二三日付『朝日新聞』朝刊。
- 7 二〇一六年二月二日付『朝日新聞』朝刊。

農林水産予算の構造

—新基本法下の農政を中心に—

国学院大学非常勤講師 神山 安雄

1 はじめに

二〇一七年度農林水産関係予算は、総額二兆三〇七億円で、一六年度当初予算に比べ二〇億円（〇・一％）減となった。このうち公共事業費は対前年度当初予算比一・一％増、非公共事業費は同〇・六％減であった。

公共事業費のうち、農業農村整備費は一七年度三〇八四億円（対前年度当初予算比四・一％増）である。農業農村整備事業関連予算は、このほか、農山漁村地域整備交付金のうちの農業農村整備分七〇一億円、農地耕作条件改善事業（非公共）二三六億円があり、一七年度当初予算で合計四〇二〇億円となる。

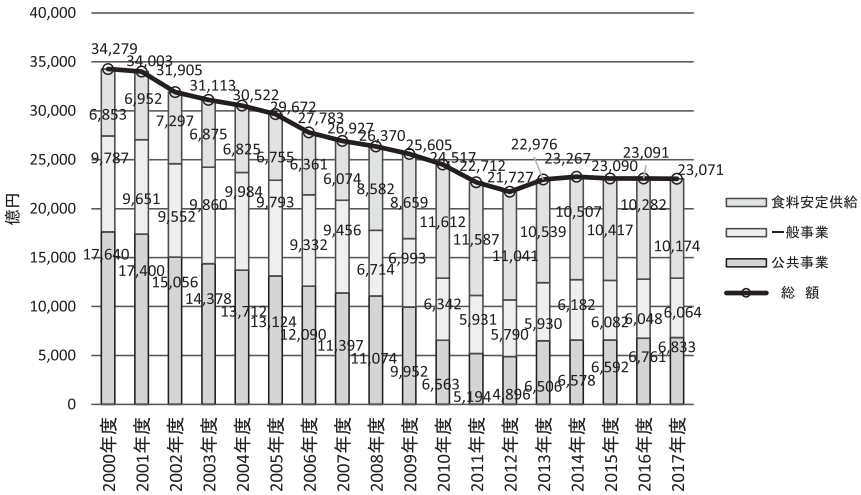
一六年度二次補正予算では、農業農村整備費が一五八〇億円、農地耕作条件改善事業（非公共）が一七二億円である。農業農村整備事業関連予算は合計一七五二億円となる。

（一六年度二次補正十一七年度当初予算）の農業農村整備事業関連予算は、以上の合計額五七七二億円である。この予算額は、二〇〇九年度の農業農村整備費と同じ額である。

民主党政権の下での二〇一〇年度予算では、農業者戸別所得補償制度（一〇年度はモデル対策）を実施する財源として、農業農村整備費が大幅にカットされた。一二年一二月の総選挙で政権に復帰した自民党は、農業農村整備事業関連予算を民主党政権以前の水準に回復させることを目標に置いた。自民党政権は、今回の予算編成でこの目標を達成したとしている。

ここでみられるのは、農業農村整備費など公共事業費は、当初予算での積み上げが限られるが、建設国債の増発などで財源が裏打ちされ比較的積み上げやすい補正予算で対応するという予算編成の手法である。しかし、その場合、単なる公共事業費の積み上げではなく、その事

図1 農林水産関係予算の推移（2000—2017年度、当初予算）



資料：「農林水産省年報」各年度版など農林水産省資料および財務省資料により作成

業費のなかみを吟味する必要がある。
 (ここでの課題は、新基本法制定(一九九九年七月)以降の農林水産予算の構造をみることで、農業政策のなかみの変化を明らかにすることである。)

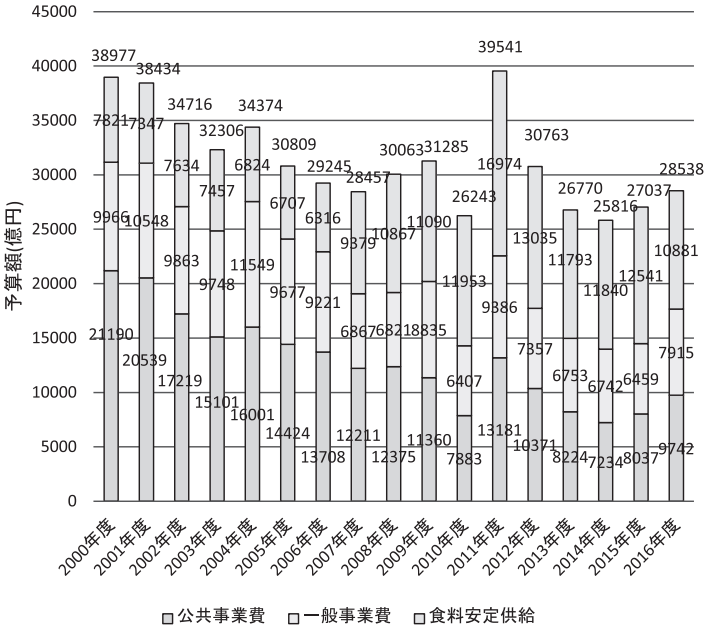
2 農林水産予算の位置

農林水産予算の第一の特徴は、新基本法の下でも、傾向的に減少をつづけていることである。当初予算でみると(図1)、二〇〇〇年度の総額三・四兆円から一二年度の二・二兆円まで減少し、その後、若干回復したが、依然として二・三兆円の水準にとどまっている。補正後予算(図2)でも、未曾有の災害であった東日本大震災(二一年三月)の復旧復興予算を省庁別予算で対応せざるをえなかった一一年度、一二年度を除けば、減少傾向は明らかである(二年度途中から復興庁予算で対応)。

農林水産予算が国の一般歳出(国債費を除く)に占める割合は、二〇〇〇年度補正後の五・七%から一五年度補正後の三・五%まで、一七年度当初予算では三・一%にまで低下した。

農林水産予算の国の一般歳出に占める割合は、一九六〇年代、七〇年代をつうじて一〇〜一二%であった。六〇年代は、高度成長の下での税収増と六五年不況から回復するための赤字国債発行に財源を裏打ちされ、国の予

図2 農林水産予算の推移 (2000—2016年度、補正後予算)



資料：図1に同じ

- 注1) 一般事業費は、非公共事業費から食料安定供給関係費を除いた額。
 2) 2000—2015年度は「農林水産省年報」各年度版による。2016年度は農林水産省所管の補正予算（一般会計）各目明細書により修正減額分を除いているが、事業費ごとの数値は筆者によるもの。
 3) 2011—2012年度は、東日本大震災復旧復興予算を含む。

算は社会保障関係費の増額など、向かう形式であった。五一年の警備隊の増額が開始されたが、五四年の自衛隊の増額が開始されたが、六〇年代の農林水産予算は、

旧農業基本法（一九六一年）の下で、農業生産基盤整備費（公共）と農業構造改善事業（非公共）など補助事業の実施、米管理経費（食糧管理費）の増嵩などから、増額していった。

農林水産予算は、七〇年代に様相を転じる。六七年産・六八年産米の大豊作から米の過剰問題が起り、米の生産調整が七〇年度から開始された。食糧管理特別会計は、国内麦管理勘定の損失を輸入食糧（外麦）勘定の利益で埋め（内外麦コストプール方式）、国内米管理勘定の損失額が食管特会全体の損失額になる（食管特会の損失額は一般会計からの繰り入れて埋める）構造であった。米の過剰問題は、食管財政問題となった。七〇年代の農林水産予算のなみは、米価対策費である食管特会への繰り入れ費、米生産調整経費、過剰米処理経費が大きな割合を占めていた。例えば七四年度補正後予算では、食糧管理費だけでも九九八三億円で、農林水産予算全体の四四％を占め、国の一般歳出の五・四％であった。八〇年代は、国の三K（米・健康保険

・国鉄）赤字が財政問題とされた。臨調行財政改革の下で、国鉄の民営化、福祉予算の縮減・合理化、食管財政の縮減・合理化が強行された。低成長の下で、自動車・電機電子製品などの輸出拡大といった対外膨張が図られた。臨調行財政改革により、食管財政を中心に農林水産予算の縮減、社会保障・福祉予算の増額の抑制を行いつつ、対外膨張のためのシーレン防衛の名目で防衛費は増額された。防衛費は、八〇年代半ば過ぎから名目額で農林水産予算を上まわることになる。八三年度補正後予算では防衛費二・八兆円、農林水産予算三・七兆円であるが、八八年度には防衛費三・七兆円、農林水産予算三・五兆円、九〇年度には防衛費四・三兆円、農林水産予算三・三兆円となる。農林水産予算の国の一般歳出に占める割合は、八〇年度補正後の九・九％から九〇年度補正後の六・〇％まで低下した。

しかし、農林水産予算のうち、農業生産基盤整備費など公共事業費は、低成長下での景気浮揚策の投資的経費として八〇年代でも維持・増額された。とくに九〇年代後半のウルグアイ・ラウンド関連対策では、公共事業費が大半を占めた。この結果、農林水産予算の国の一般歳出に占める割合は、九五年度補正後で七・一％となるが、その後は低下し、九九年度補正後で五・八％に低下した。

3 農林水産予算の事業別構造

(1) 公共事業と非公共事業

食料・農業・農村基本法(新基本法、一九九九年制定)は、①食料の安定供給の確保、②多面的機能の発揮、③農業の持続的な発展、④農村の振興——という四つの理念をかかげた。新基本法の下で、農林水産予算はこの理念に沿って編成されるはずであった。

しかし、当時の小泉内閣は、構造改革路線をかかげ、とくに公共事業費を縮減していった。

第二に、二〇〇〇年度からの農林水産予算の特徴は、農業農村整備費など公共事業費の縮減にある(図1、図2)。国の予算編成のなかで、公共事業費にも縮減のシーリングがかけられたが、農業農村整備関連事業費などは公共事業の非公共化によって一部を手当てし、また景気浮揚策で補正予算が編成される場合は公共事業費が投資的経費として積み増しされた。つまり、公共事業費の縮減は、公共事業の非公共化や補正予算での積み増しによって、一定程度、影響を緩和していた。

しかし、新基本法のかかげる理念にもとづいて、二〇〇〇年度からの中山間地域等直接支払制度(一般事業費)の実施が決まっており、農林水産予算はその経費(二八〇億円)の計上を課題として負っていた。また、ウル

グアイ・ラウンド農業合意の受け入れ（ミニマムアクセス米の輸入など）にともない食糧管理法を廃止して食糧法（一九九五年施行）が制定されたが、食糧法は価格下落対策を欠いていた。そのため、米価下落対策として稲作経営安定対策がすでに実施されていた。新基本法の制定に向けて審議した食料・農業・農村基本問題調査会では、価格下落対策として稲作経営安定対策を継続するとともに、麦作、大豆作でも経営安定対策を実施するよう答申していた。農林水産予算のうち一つの課題は、稲作・麦作・大豆作の経営安定対策経費を米の生産調整経費とともに「食料安定供給関係費」として手当てしなればならないというものであった。

農林水産予算総額が縮減されるなかで、中山間地域等直接支払制度と経営安定対策費などを手当てするためには、農林水産予算内部でも農業農村整備費など公共事業費の縮減が余儀なくされていた。

もうひとつの問題は、二〇〇〇年に雪印加工乳食中毒事件、二〇〇一年に国内初の牛海綿状脳症（BSE）患者が確認され、食品安全行政の確立が差し迫った課題となったことである。

構造改革路線の下で農林水産予算総額が縮減されるなかで、こうして農業農村整備など公共事業費の削減が進んだ。

(2) 農業所得補償政策への流れ

二〇〇〇年度以降の農林水産予算の第三の特徴は、公共事業費が縮減される一方で、食料安定供給関係費が増えてきたことである。

これは、ウルグアイ・ラウンド合意後、WTO体制の下で、農業政策が農産物価格政策から農業所得政策へと移行したことの現れである。

二〇〇四年度からの米政策改革によって、稲作経営安定対策とあわせて担い手経営安定対策が新設され、担い手に限り米価下落分の補てん割合が九割に引き上げられた。また、二〇〇七年度の農政改革により米・麦・大豆などを対象にした品目横断的経営所得安定対策（二〇〇八年度から水田・畑作経営所得安定対策）が始まった。

この経営所得安定対策は、政策対象を担い手（認定農業者と経理の一元化など一定要件を満たした集落営農）に限定するものであった。このため、政権交代した民主党政権の下で、販売農家すべてを対象にした農業者戸別所得補償制度が開始された。二〇一〇年度はモデル対策として米の所得補償、水田活用の所得補償が実施され、一年度からは畑作物の所得補償とあわせて戸別所得補償制度が本格実施された。一〇年度に戸別所得補償制度モデル対策を実施するために、農業農村整備費を大幅削減して財源が調達された。

表1 農林水産予算の政策ごとの決算との対応
(2008—2015年度、支出済み歳出額)

単位：億円

	一般会計					特別会計				
	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度
1. 食料の安定供給の確保	3,980	4,997	3,056	2,784	3,871	10,378	9,015	7,346	4,733	3,786
①食料の安全と信頼確保	203	173	198	183	178	-	4	3	3	1
②食と農の結び付き強化	2,849	3,330	1,890	1,517	2,603	461	811	624	464	364
③食料安全保障の確立	927	1,494	968	1,084	1,090	9,917	8,201	6,719	4,267	3,421
2. 農業の持続的な発展	9,570	9,931	10,038	9,269	9,574	4,750	4,914	4,882	3,236	4,005
④農業経営対策	7,769	7,475	7,425	7,087	7,799	4,552	4,535	4,501	2,965	3,738
⑤農地の確保・有効利用	164	172	602	575	376	65	81	124	1	1
⑥農業生産力の強化等	1,615	2,263	1,991	1,585	1,373	1,335	298	257	270	265
⑦持続可能な生産取組み	21	22	20	21	26	-	-	-	-	-
3. 農村の振興	1,055	1,193	1,526	1,740	1,565	-	44	40	4	18
⑧6次産業化の推進	277	204	123	169	155	-	16	22	1	17
⑨都市と農村の交流等	25	157	21	23	23	-	-	-	-	-
⑩地域資源・環境の保全	753	832	1,382	1,548	1,387	-	28	18	3	2
4. 林業関連	3,040	3,697	3,479	2,881	2,498	3,911	4,122	3,180	3,362	3,400
5. 水産業関連	4,028	1,986	2,182	1,930	2,017	5,971	5,271	4,488	4,721	4,799
6. 横断的な政策	1,083	1,026	1,130	1,085	1,081	-	12	28	28	24
⑪研究開発	1,050	997	1,093	1,000	1,043	-	12	28	28	24
⑫地球環境対策	1	1	1	1	1	-	-	-	-	-
⑬統計の作成・利用	32	27	36	84	37	-	-	-	-	-

資料：農林水産省決算資料「政策ごとの決算との対応について（総括表）」により作成

注1) 政策評価体系上の個別施策に関連つけられる計数のみ計上。

2) 特別会計は、食料安定供給特別会計、東日本大震災復興特別会計、国有林野事業特別会計、漁船再保険および漁業共済保険特別会計などによるもの。

経営所得安定対策・戸別所得補償を含む食料安定供給関係費は、農林水産予算総額に占める割合が二〇〇四年度当初予算の二二・〇％から〇七年度当初の三二・八％、一〇年度当初の四七・四％まで増加した。一二年度末の総選挙で自民党が政権に復帰するが、食料安定供給関係費の農林水産予算総額に占める割合は、一三年度当初予算で四五・九％、一七年度当初でも四四・一％である。

自民党復帰政権の下で、農業農村整備費など公共事業費が徐々に積み上げられ、農業所得政策の後退がみられるが、しかし、農林水産予算の構造は、経営所得安定対策（農業所得政策）を依然として太い柱としている。

二〇一〇一五年度の決算額（支払済み歳出額）（表1）で確認しても、食料の安定供給確保と農業経営対策、すなわち農業所得政策が太い柱になっていることが確認できる。

(3) 東日本大震災復興予算

東日本大震災（二〇一一年三月十一日）は、大津波と原発事故によって未曾有の被害をもたらした。福島第一原発の事故によって、いまだに多くの人たちが避難を余儀なくされている。

東日本大震災復興予算は、二〇一一年度には各省庁所管の補正予算で対応し、一二年度から各省庁共管の復興

表2 農林水産関係の東日本大震災復興予算 (2011~2017年度)

		単位：億円						
		2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度
総額	15289	総額	936.4	1143.5	1065.0	1093.1	837.7	709.6
I. 農業関連	4065	1. 食料の安定供給確保	2.7	10.1	6.0	3.4	2.1	1.6
(1) 農地・農業用施設復旧	3129	(1) 食料の安全・信頼確保	1.4	7.9	4.2	2.6	2.1	1.6
(2) 生産手段・流通の回復	466	(2) 国産生産物・食農連携強化	0.1	2.2	1.7	0.8	-	-
(3) 経営継続・再建の支援	439	2. 農業の持続的な発展	174.5	231.1	190.5	244.7	161.5	160.2
(4) 農山漁村対策	31	(1) 担い手の育成・確保	9.8	73.9	56.5	48.5	29.5	26.8
		(2) 優良風土確保・有効利用	6.8	17.6	3.3	2.0	0.4	-
		(3) 農業生産基盤整備	50.5	139.6	130.7	173.2	115.8	116.6
		(4) 研究開発	-	28.0	28.0	20.9	13.6	12.2
		3. 農村の振興	17.4	18.7	6.5	0.3	0.1	-
		(1) 地域資源の維持・継承等	8.8	14.2	5.7	0.3	0.1	-
II. 森林・林業関連	2703	4. 林業・木材産業関連	54.2	223.6	196.3	198.7	252.4	234.6
(1) 森林・林業施設等復旧	938	(1) 森林の多面的機能発揮	36.0	200.6	140.7	172.6	229.2	214.1
緊急治山対策等	212	森林整備・保全	19.1	36.2	50.8	41.9	37.2	32.8
(2) 林業振興対策	100	治山事業	12.8	83.4	43.5	83.7	138.1	121.5
(3) 木材・林産物等供給	1665	森林整備事業	4.1	81.0	46.3	47.1	52.6	58.6
		(2) 林業振興対策	13.2	11.7	14.6	18.0	16.3	14.9
		(3) 林産物供給等振興対策	5.0	11.3	41.0	8.2	6.9	5.6
III. 漁業・水産業関連	7343	5. 漁業・水産業関連	509.7	382.8	349.3	392.1	244.5	138.5
(1) 漁港・漁場・漁村復旧	2822	(1) 水産資源回復・再生支援	102.2	46.0	58.4	38.9	27.1	18.3
(2) 漁船・市場等施設回復	1842	(2) 漁業経営安定対策	249.0	137.1	90.1	73.5	58.1	50.0
(3) 漁業・養殖業再開支援	2356	(3) 漁村の健全な発展	158.5	199.7	200.8	279.7	159.2	70.1
(4) 経営支援・人材確保	101	水産物加工・流通等対策	1.0	1.0	0.9	9.5	18.0	14.8
(5) 水産基盤整備等	222	水産基盤整備	157.5	198.7	199.8	270.2	141.2	55.4
IV. 原子力被害対策	66	6. 原子力被害対策	-	-	-	-	1.4	1.2
(1) 農地土壌等農業関係	50	(1) 農地土壌等農業関係	-	-	-	-	-	-
(2) 森林等林業関係	11	(2) 森林等林業関係	-	-	-	-	1.4	1.2
(3) 漁業・水産業関係	5	(3) 漁業・水産業関係	-	-	-	-	-	-

資料：農林水産省資料（2011年度）、復興庁資料「政策ごとの予算との対応について【東日本大震災復興特別会計】」各年度（2012~17年度）

注1）2011年度は、農林水産省所管の第1次、第2次、第3次補正予算の合計額。

庁予算で対応した。農林水産関係の政策ごとの対応（表2）は、一年度の被害の大きかった沿岸漁業・養殖漁業等に対する緊急対策を経て、現在では農林漁業とも生産基盤整備を中心にして事業が実施されている。

ここでは、とくに近年、公共事業・農業農村整備事業の性格が全体として変わってきていること、その農業農村整備事業の全体としての変化が大震災被災地での実施でも反映されていることに留意する必要がある。

すなわち、農業農村整備事業・関連事業を実施する場合、担い手への高い農地集積率が目標として課せられ、目標達成が義務づけられている。これは、被災地での事業実施でも例外ではない。

4 農林水産予算の財政手法と財源

(1) 特別会計をつうじた財政手法

農林水産予算の第四の特徴は、事業の太い柱となっている経営所得安定対策など農業所得対策が、特別会計をつうじて実施されていることである（表1）。

農林水産省所管の特別会計は、現在、「食料安定供給特別会計」に大きくりされておられ、農地の中間管理機構事業や水田・畑作経営所得安定対策（収入減少影響緩和対策など）にかかわる「農業経営安定勘定」、米麦等の管理にかかわる「食糧管理勘定」のほか、農業共済再保

・ 国営土地改良事業勘定に分かれている。

・ 特別会計という財政手法では、特別会計・各勘定が一般会計からの事業費等の繰り入れの受け皿となり、生産者拠出金等を受け入れる受け皿（たとえば収入減少影響緩和対策にかかわる農業経営安定勘定）となる。また、特別会計の各勘定での国庫証券発行による独自の資金調達もできる（たとえば食糧管理勘定における食糧証券の発行）。

現在の大きくくりの「食料安定供給特別会計」は、従来別個にあった農業共済再保険特別会計、漁船再保険及び漁業共済保険特別会計を取り込んで、あわせて旧食料安定供給特別会計のなかの農業経営基盤強化勘定と農業経営安定勘定とをあわせて農業経営安定勘定に、米管理勘定と麦管理勘定とをあわせて食糧管理勘定にくくっている。

特別会計の手法のメリットは、くくりの大きくなった各勘定のなかでの資金の融通、各勘定の間での資金の融通を可能にしていることである。一方、特別会計の手法のデメリットは、特別会計・各勘定内の損益の動向が外から分かりにくいこと、その損益の詳しい動向が決算段階でしか分からないことである。

こうした特別会計的な手法は、肉用子牛や肉用牛肥育

・ 養豚などの畜産関係の経営所得安定対策、甘味資源作物（てん菜、サトウキビ、でんぷん原料バレイショ・カシヨ）の経営安定対策では、独立行政法人「農畜産業振興機構」をつうじて行われている。

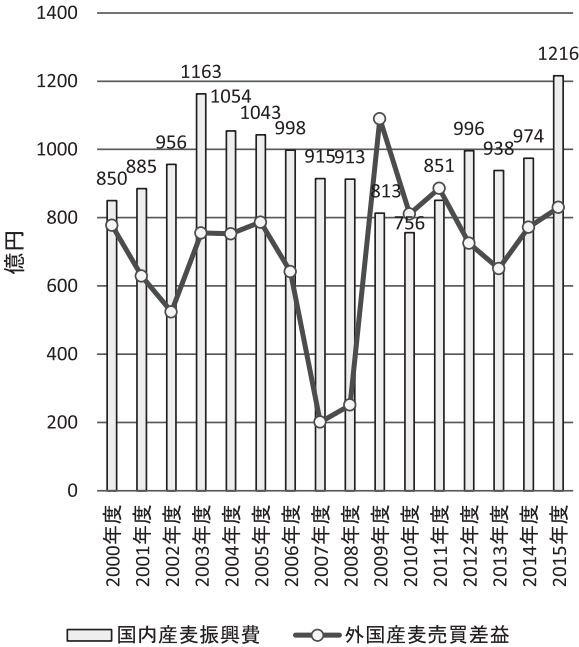
(2) 経営所得安定対策の財源

農林水産予算の第五の特徴は、特別会計の財政手法で執行されている経営所得安定対策が、財源を輸入農畜産品の売買差益や関税等収入に求めていることである。

かつての食糧管理法にもとづく食糧管理特別会計では、国内麦管理勘定の損失額（国内麦の売買損失）を輸入食糧勘定の利益額（輸入外麦の売買差益）で穴埋めして（内外麦コストプール方式）、国内米管理勘定の膨れ上がる損失額が食管特会全体の損失額となる（損失額は一般会計からの繰り入れで穴埋め）という主要三勘定の関係ができていた。

しかし、ウルグアイ・ラウンド農業合意（WTO 農業協定）の下で一九九五年度からミニマムアクセス（MA）米輸入と麦類のカレントアクセス枠輸入（食糧用小麦は五七四万トン）が始まり、二〇〇〇年度から麦作経営安定対策が始まって食管特会内で処理されるようになる、様相が変わった。九五年に食糧管理法を廃止し食糧法が施行されたが、食糧法は国の役割を貿易と備蓄に限定した。MA 輸入米と備蓄米は原則、加工用・援助用・

図3 国内産麦振興費と外国産麦売買差益
(2000～2015年度)



資料：農林水産省「麦の参考統計表」2017年3月、により作成
 注1) 国内産麦振興費の2000～2006年度は、食糧管理特別会計の国内麦管理勘定の「麦作経営安定資金等助成金」。2007年度以降は生産条件不利是正対策(麦)、畑作物の所得補償(麦)・直接支払交付金(麦)の推計値。
 2) 外国産麦売買差益の2000～2006年度は、食糧管理特別会計の輸入食糧管理勘定の外麦売買差益で管理経費を除いたもの。

畜産関係の経営安定対策等の財源は、牛肉等の関税収入である。輸入牛肉等関税収入は、一般会計予算に

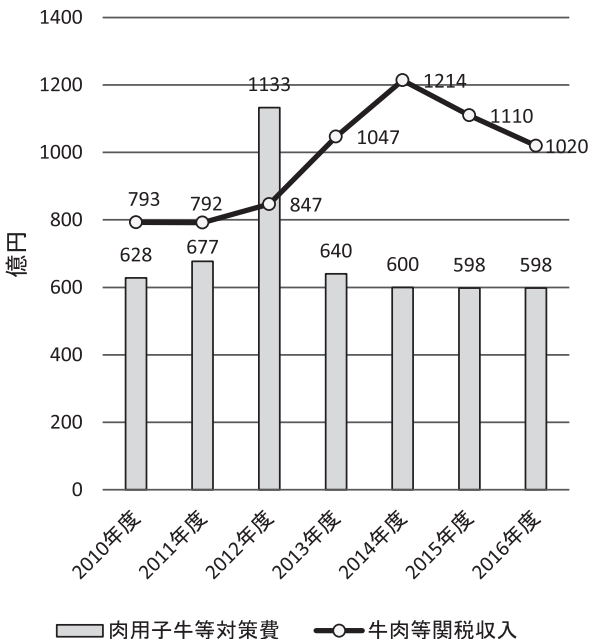
入る。外からは一層みえにくくなっている。二〇一四年度の特会法改正により大くくりの食料安定供給特別会計のなかで従来の米管理勘定と麦管理勘定が食糧管理勘定にくくられたため、

こうした米麦管理の財政構造は、二〇一四年度の特会法改正により大に維持して国内麦作振興対策の財源の相当部分を確保している(図3)。

(二〇〇六年度から)飼料用にししか売却処理できず、売却損失と売却残在庫の管理経費により食管特会内の輸入食糧勘定(外米)も国内米管理勘定も(食管特会を廃止した二〇〇七年度以降は食料安定供給特会の米管理勘定が)多額の損失を計上することになった。特会内で利益をあげているのは、外国産麦(外麦)の売買差益である。外麦の売買差益は、麦作経営安定対策

(二〇〇〇～〇六年度)、生産条件不利是正対策(麦)(二〇〇七～一〇年度)、畑作物の戸別所得補償・直接支払交付金(麦)(二〇一一年度から)という国内麦作振興対策経費の財源に折りこまれた。外麦の輸入量は無関税カレントアクセス枠に規定され、増加がほとんど見込めないため、売買差益総額を増加させるためには外麦の政府売渡価格を引き上げるしかない。穀物国際価格の高騰した二〇〇七～〇八年度に売買差益総額が減少したため、外麦の売渡価格の改定を年一回から四半期ごとに改め、外麦の売買差益総額を一定水準に維持して国内麦作振興対策の財源

図4 牛肉等関税収入と肉用子牛等畜産振興費の推移 (2010～2016年度)



資料：農林水産省資料「牛肉等関税収入と肉用子牛等対策費について」2016年、により作成

注1) 肉用子牛等対策費は、肉用子牛生産者補給金、肉用牛・養豚の経営安定対策、その他食肉等に係る畜産業振興事業等で、2010～13年度は補正予算を含む。2012年度の増高は、配合飼料価格安定基金の多額の損失額発生にともなう処理経費が導入されているためである。

2) 牛肉等関税収入は、2010～2014年度は実績、2015～2016年度は予算額。

組み入れられるが、一般会計から独立行政法人「農畜産業振興機構」の調整資金に、肉用牛子牛生産者補給金等と肉用牛肥育経営安定特別対策(新マルキン)・養豚経営安定対策とその他食肉等にかかる畜産業振興事業などの対策経費(二〇一六年度予算では交付金五七・一億円)として交付される。このほか、国による畜産振興施策の補助(二六年度予算二七億円)がある。

輸入牛肉等関税収入は、一般会計から(独)農畜産業振興機構への所要額の交付をつうじて、肉用牛・養豚等の経営安定対策などの財源となっている(図4)。また、砂糖類の糖価調整制度―輸入粗糖(原料糖)に対する輸入調整金、そのほか異性化糖調整金の徴収―は、国内の甘味資源作物(てん菜、サトウキビ、でんぷん原料作物)の経営所得安定対策など生産振興対策費の財源となっている。

以上のように経営所得安定対策は、輸入農畜産品の関税等収入や売買差益の徴収等に財政的にリンクしている。無関税・低率関税の輸入割当枠の設定、関税削減の圧力が加わるなかでは、経営所得安定対策の財源確保のためには対象となる農畜産品の輸入量を拡大せざるをえないという矛盾した財政構造をかかえている。

経営所得安定対策を農政の太い柱として確立するためには、一般会計による財源確保をより一層強める必要がある。

予算制約下にある水田農業政策

東京大学大学院農学生命科学研究科教授

安藤光義

1 はじめに―政策の転としての予算制約―

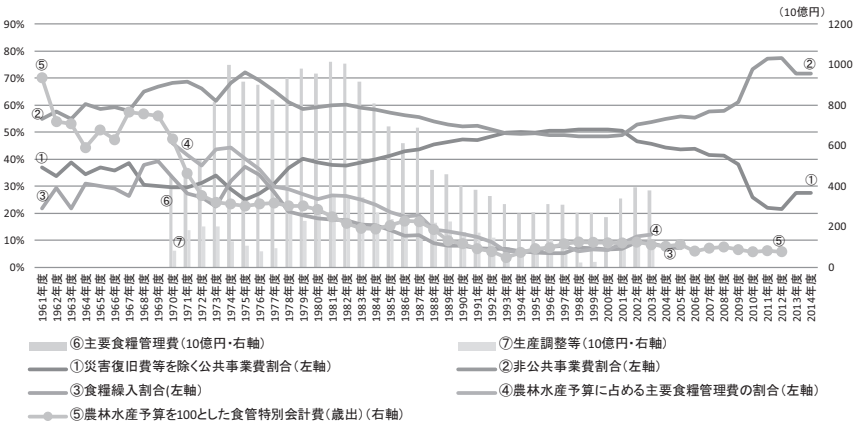
歴史的にみれば食糧管理制度（以下、食管制度）関連予算を一貫して縮小させることで財政サイドの要求に応えつつ、農林水産省の予算の自由度を確保してきたが、逆にそれが水田農業政策関連予算の原資の削減となり、政策は予算の制約に阻まれる結果となった。ある意味、米の生産調整政策を含む水田農業政策には予算の上限が省の内外に存在しており、それを超える度に政策は見直しを迫られてきたということである。

本稿では、上記のような視点から水田農業政策予算の検討を行う。最初に水田農業政策予算の推移を辿り、次に予算制約による政策変更が迫られたケースを概観する。最後に民主党政権から自公連立政権への移行下で水田農業政策予算の変化を検討することで、予算制約の転が政策を規定していることを確認したいと思う。

2 水田農業政策予算の推移―食管関連予算の比重の低下―

水田農業政策は食管制度と密接な関係を持って展開してきた。一九六〇年代後半から大蔵省は食管赤字を財政の硬直化として問題視しており^{注1}、一九七〇年に米が完全な供給過剰に転じると財政負担削減のため減反政策が開始され、食管制度の見直しが本格化する。その後、第一次石油危機による経常収支の赤字への転落、世界食料危機・アメリカの大豆禁輸を受けて食料安全保障の議論が高まり、一時的に農業に追い風が吹いたが、食糧管理費は一貫して削減され、財政再建を求める一九八〇年度のサマー・レビューや臨時行政調査会（臨調）答申によって一層推進される^{注2}。こうした事情は農林予算構成の変化となってあらわれている（図1）。食管特別会計の予算は農林水産予算の七〜九倍に及んでいたが^⑤、一九七一年の減反政策の開始以降、三〜四倍の

図1 農林水産予算・食糧関係予算の推移



資料：食糧庁「米売価に関する資料」、農林統計協会「ポケット農林水産統計」より筆者作成

註1：生産調整等は主要食糧管理費の内数

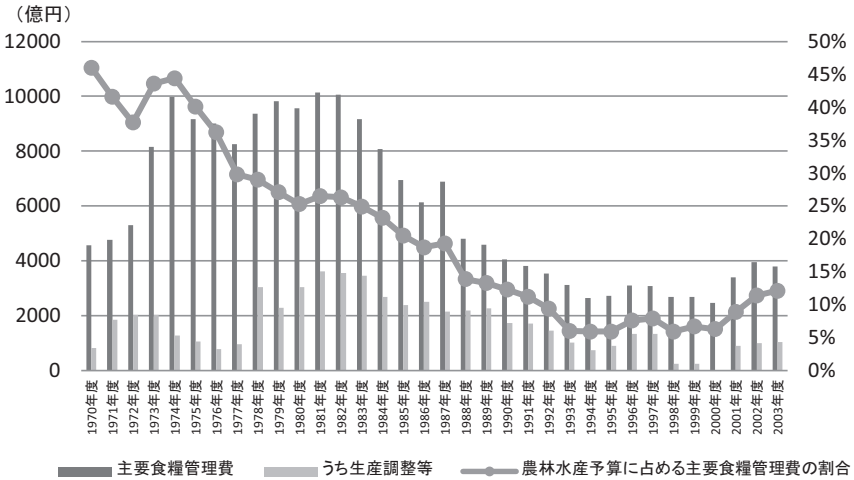
註2：主要食糧管理費は1970年度から2003年度までのデータのみ

註3：食糧線入のデータは2005年度まで、食糧特別会計費のデータは2013年度まで

水準に下がり、一九八〇年代の財政再建・臨調路線によってさらに縮減され、現在は輸入米と備蓄米を扱うだけとなった。食糧線入も一九七〇年代半ばには農林水産予算の四割を占め、予算の硬直化問題に直面するが、一時的な農業への追い風が吹いた時期を除けば、低下を続け、一九八〇年代後半には一割を下回ってしまう^③。これに代わって比重を高めたのが公共事業費^①である。世界経済の牽引車役を果たすという一九七〇年代後半の国際公約^④、一九八〇年代半ばの日米構造協議に基づく内需拡大・公共事業の実施という国際公約を背景に一九九〇年代には五割を超え、非公共事業費^②を上回る。しかし、小泉政権下で減少に転じ、民主党政権下では戸別所得補償制度の予算捻出のために大幅に削減され、政権交代後も以前の水準は回復できていない。

生産調整関連予算^⑦は主要食糧管理費^⑥に区分されてきた。一九七〇年度は農林水産予算の五割近かったが減反政策の開始によってその割合を低下させていく。第一次石油危機・世界食料危機を背景に生産調整が緩和されて一時的に反転する時期もあったが、基本的には低下基調に変化はなく一九九〇年代には一割を割り込んでしまう。二〇〇〇年度から増加に転じている。この主要食糧管理費は予算に占める比重の低下とともに生産調整関連予算の動きとのリンクを強めていく。

図2 農林予算に占める主要食糧管理費の位置の変化



資料：図1と同じ

一九七八年に開始した水田利用再編対策は生産調整面積の大幅な増加を見込んで一九八〇年度予算は三、〇〇〇億円規模となるが^(注4)、一九八〇年代前半からは減少していく(図2)。米の単年度需給均衡達成に必要な生産調整面積は増加しているにもかかわらず、生産調整関連予算は削減されてきたのである。これが変化をみせるのは平成の米不作後の生産調整緩和で米の生産過剰問題が再燃してからであり、生産調整関連予算が増額されるのは「麦大豆の本作化」を掲げた二〇〇〇年の水田農業経営確立対策以降である。

食管赤字の削減が農林水産予算の至上命題であり、生産調整関連予算を含む食糧管理費は減少の一途を辿るが、これは財政サイドの要求であると同時に農政サイドもシーリングがかかっている中で省内の他部局の予算確保には避けられないと認識していた^(注5)。そのため生産調整面積の増加に必要な予算を増やすことはできず、景気対策や内需拡大という国際公約の後押しを受けて公共事業の占める割合が増加していったのである。

日本の状況をEUと対比すると次のように言うことができるだろう。EUは可変課徴金制度で域内農業を保護し、それがもたらす農産物過剰という矛盾を輸出補助金で海外に押し付けながら予算規模を拡大させてきた^(注6)。これが米国との対立を激化させてウルグアイラ

ウインドとなり、潤沢な予算を使って直接支払いへの転換を敢行したのである。これに対し、日本は一九七〇年の段階で食管赤字問題が深刻視され、その対策として生産調整政策を導入して矛盾を国内に抱え込んで処理しながら水田農業生産支持予算を着実に削減する歴史を辿ってきた。消費者米価を引き上げて売買逆転を解消し、生産調整で米価を維持し、輸入麦の関税収入で食管特別会計の補填を図るという財政的に安上がりな農政を追求してきた。その結果、米価を国際価格水準まで引き下げ、その減収分を直接支払いで補償しようにも財源がない中でウルグアイラウンドを迎えることになったということである。日本とEUとでは歴史的文脈も直接支払いの原資となる予算も全く異なっており、予算制約という状況の下で苦闘を続けてきたのが米の生産調整であり、水田農業政策なのである。

3 予算制約下での政策変更の歴史

(1) 猫の目のように改訂が繰り返されてきた生産調整

表1にみるように、水田利用再編対策で、ピークを迎えた生産調整関連予算はその後、減額の一途を辿ることになる。これは予算の制約に突き当たったためと理解できる。生産調整目標面積は増加しても予算は増やせないのである。その結果、生産調整目標面積一〇aあたり助成金

額も減少していく。一九八七年から始まる水田農業確立対策は一つの画期となった。予算の減少を補うために集落規制が一層活用されたが(注1)、他用途利用米や調整水田などが増加し、生産調整に協力せずに米を独自に販売していく動きも広がり、最終的

表1 生産調整政策の展開過程

	年度	目標面積	助成金	助成金単価最高額			目標面積あたり助成金	基本的な考え方と特徴		年度	目標面積	助成金	助成金単価最高額			目標面積あたり助成金	基本的な考え方と特徴
				米	大豆	飼料作物							穀類	永年性作物	米		
稲作転換対策	1971	547	1725				31.5	①稲作から稲作政策を重視した助成体系へ転換。②定額制の確立による望ましい稲作の定着を促進	水田農業確立対策	1987	770	1979				25.7	
	1972	520	1812	40(作物区分なし)			34.8			1988	770	1980	50	17	55	25.7	
	1973	498	1809				36.3			1989	770	1896				24.6	
	1974	325	1150				35.4			1990	830	1694				20.4	
	1975	244	950				38.9			1991	830	1682	50	19	55	20.3	
水田総合利用対策	1976	215	771	50	47	47	35.9	1992	700	1426				20.4			
	1977	215	940				43.7	水田富農活性化対策	1993	676	1004				14.9		
	1978	391	2607				66.7	1994	600	740	50	19	37	12.3			
水田利用再編対策	1979	391	2248				57.5	①米、大豆、飼料作物等と稲作との収益格差を是正する方面での対応。②定額制を確保するのみによる稲作推進に代りて助成を加速	水田農業経営確立対策	1995	680	884				13.0	
	1980	535	2996	70	50	70	56.0			1996	787	1397	50	26	39	17.8	
	1981	631	3581				56.8			1997	787	1401				17.7	
	1982	631	3611				57.2			1998	963	1226	50	11	30	12.8	
	1983	600	3407				56.8			1999	963	1237				12.8	
	1984	600	2523				42.1			水田農業	2000	963	1522	73	13	13	15.8
	1985	574	2237	62	42	70	39.0			2001	1010	1931	83	13	18	19.1	
1986	600	2350				39.2	2002	1010	1846	98	38	38	18.3				

資料：農林水産省「生産調整の現状と課題」(2002年1月)より筆者作成

註1：目標面積の単位は千ha

註2：助成金は補正予算後のもので単位は億円

註3：2002年度の目標面積は2001年度に控除した潰廃面積40千haを含み、当初予算額

註4：助成金単価最高額と目標面積あたり助成金の単位は千円/10a

には生産調整は機能しなくなるのである。

(2) 米価下落下での稲作経営安定対策の創設

一九九八年の緊急生産調整推進対策において稲作経営安定対策が登場した。同対策は生産調整に参加する生産者と政府の共同拠出によって米価下落に対する事後的な補填を行う施策であり、現在の経営所得安定対策、さらには収入保険制度につながっていくものとして捉えることができる。だが、米価の下落幅が一割を超えると資金不足に陥るといふ問題を抱えていた。その理由は予算の制約にあり、同対策のために政府が用意できた予算は計画流通助成の廃止で捻出した七〇〇億円規模しかなかったことによる^{注9)}。ここにも既存の予算の組み替えの枠内ではか政策を構築できない事情が反映されている。

(3) 水田農業経営確立対策の廃止と米政策改革

二〇〇〇年から始まった水田農業経営確立対策は「麦大豆の本作化」を掲げ、一〇aあたりの転作助成金を大きく引き上げ、従来の団地化型に加えて土地利用集積型という要件を設けて生産調整政策の構造政策化を推進するものであった。その結果、転作水田の担い手への集積を通じて水田農業構造の再編が進むことになる^{注10)}。この動きを前提とすれば、生産調整に積極的な大規模経営

への転作水田の集積を先行させ、彼らを稲作経営安定対策で米価下落を補填して支え、生産調整に参加しない小規模層の脱落を待ちながら構造再編を進めるといふ道筋を描けたはずだし、実際に政策もその方向で動いていたというのが当時の筆者の認識であった。

しかし、予想を上回る米価の下落が予算制約問題をもたらし、政策変更を迫ることになった。つまり、米価下落に対する基準価格の政治的な引き上げで稲作経営安定対策の基金が二〇〇一年になくなり、生産調整面積の増加に伴う支出拡大という事態も加わって財政問題に直面し、同対策の最終年度を待たず政策の見直しに着手せざるを得なくなったのである。農林水産省「米をめぐる事情(米政策の再構築に当たっての基本的論点)」（二〇〇二年七月）も「予算配分上の問題」として「この二年間で農林水産予算が二、三〇〇億円減少する一方で、生産調整関連予算が七〇〇億円増加しており、結果としてその他の予算は三、〇〇〇億円減少し、農林水産省の予算配分上の問題が生じている。このような状況下で、担い手の育成・支援、水田農業の構造改革や地域の特色ある農業の展開等を重点的に推進しようとしても、対応できない状況になっている」としている。省内で水田農業関連政策に割り当てられている予算を超えたため見直しが行われたのである^{注10)}。

(4) 戸別所得補償制度から現在の水田農業政策へ

戸別所得補償制度についても予算制約を突破することはできなかった。同制度が設立された時の農林水産省の予算は増えていないどころか逆に減少している。そのため土地改良事業の予算を削減することで戸別所得補償制度の予算を捻出せざるを得なかったのである。先の図1でみたように農林水産予算に占める公共事業の割合が大きく減少する一方、非公共事業の割合が一気に増加する結果となった。予算制約は政権交代下でも貫徹していたのである。しかし、ここで増加した予算が現在の水田農業関連予算を引き続き支え、農地中間管理事業の創出の原資となっていく。

水田農業政策に話を戻す。再度の政権交代で米価変動補填交付金は一足早く廃止となり、二〇一四年度産米価格の下落による莫大な財政支出は回避された。米の所得補償交付金は米の直接支払い交付金と名称を変え、二〇一四年から一〇aあたり七、五〇〇円に半減され、二〇一七年で廃止となった。水田活用の所得補償交付金は水田活用の直接支払交付金と名称が変更され、飼料用米には数量払いが導入されて最高額が一〇aあたり一〇万五千円となり、米での生産調整に一層のドライブがかかることになる。また、産地交付金に生産調整推進的要素が加

味・強化された。

主食用米の優位性を減じ、米価の緩やかな下落の下で主食用米以外の作物へのシフトを進め、収入減少から担い手を守りながら小規模層の退出を図るのが政策の基本的な方向である。しかし、二〇一八年からの生産調整の廃止で想定通りに進むかどうかは全くの未知数である。水田農業関連予算も限界に達しており、制度の安定性には大いに不安が残る。

4 水田関連予算の推移―予算制約の軌―

(1) 伸び悩む農林水産予算

―減少著しい非公共事業予算―

最初に二〇一〇年以降の公共・非公共別の予算の推移を確認する(表2)。ただし、補正予算は含まれていないので、その点に注意する必要がある。民主党政権下では二〇一〇年度をピークに総予算額は減少していた。二〇一〇年度予算と二〇一二年度予算を比べると二、七九〇億円の減少である。自公政権になってから増加に転じたものの、二兆三千億円を少し超えたところから伸びていない。二〇一五年度から二〇一七年度まで三年続けて二兆三千一〇〇億円を目前に足踏みを続けている。「農地バンク構想」として官邸が掲げた農地中間管理事業が始まって農林水産予算は伸び悩みの状態にある。

表2 公共・非公共別予算額の推移

単位：億円

		単位：億円							
		2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度
実数	総額	24517	22712	21727	22976	23267	23090	23091	23071
	公共事業費	6563	5194	4896	6506	6578	6592	6761	6833
	一般公共事業費	6371	5002	4703	6314	6386	6399	6569	6641
	災害復旧等事業費	193	193	193	193	193	193	193	193
	非公共事業費	17954	17517	16831	16469	16689	16799	16330	16238
割合	公共事業費	27%	23%	23%	28%	28%	29%	29%	30%
	一般公共事業費	26%	22%	22%	27%	27%	28%	28%	29%
	災害復旧等事業費	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
	非公共事業費	73%	77%	77%	72%	72%	73%	71%	70%
	指数	公共事業費	100	79	75	99	100	100	103
一般公共事業費		100	79	74	99	100	100	103	104
災害復旧等事業費		100	100	100	100	100	100	100	100
非公共事業費		100	98	94	92	93	94	91	90

資料：各年度「農林水産予算の概要」より筆者作成

公共事業費は、民主党政権下では二〇一〇年度の六、五六三億円から二〇一二年度の四、八九六億円まで一、六六七億円も減少したが、その後の政権交代で二〇一六年度には再び六、五〇〇億円台を回復する。しかし、総予算額と同様、増加のペースは鈍く、二〇一七年度でも六、八三三億円にとどまっている。もちろん、補正予算がかなりついているので実際の公共事業予算は増加しているが、一般予算

公共事業費は、

は表2に示した通りの推移である。

非公共事業費は、民主党政権下の二〇一〇年度の一兆七、九五四億円をピークに減少が続いており、二〇一七年度には一兆六、二三八億円になった。二〇一〇年度の九割の水準であり、一、七一六億円の減少である。少なくなった非公共事業費のなかで経営所得安定対策などの水田農業関連政策や農地中管理事業がやり繰りされており、かなり状況は厳しい。予算の自由度が失われ、硬直化してきており、これまでの歴史を振り返ると何らかの「改革」が行われてきたが、今回はどうだろうか。

(2) 水田関連予算の推移―非公共事業費の四割が水田関連予算、予算の硬直化―

それでは「改革」が迫られる水田関連予算の推移をみてみよう(表3)。入手した資料では二〇一〇年度の予算は不明な点が多く、割合の表示は二〇一一年度以降となっている点、予めお詫びしておく。

水田活用の直接支払交付金は、二〇一〇年度から二〇一二年度にかけて一二七億円増加したが、実際は再度の政権交代後の伸びの方が大きく、二〇一四年度は二、七七〇億円、二〇一六年度には三、〇七八億円と三千億円を超え、二〇一七年度は三、一五〇億円となった。二〇一〇年度と比べて九八三億円、二〇一二年度と比べても

表 3 水田関連予算の推移

単位：億円

		単位：億円							
		2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度
実数	非公共事業費総額	17954	17517	16831	16469	16689	16799	16330	16238
	①水田活用の直接支払交付金	2167	2284	2284	2517	2770	2770	3078	3150
	②畑作物の直接支払交付金(ゲタ対策)		2123	2123	2123	2093	2022	1950	1948
	③米・畑作物の収入減少影響緩和対策交付金(ナラシ対策)		842	722	724	751	802	753	746
	④米の直接支払交付金	1980	1929	1929	1613	806	760	723	714
	⑤米価変動補填交付金			294	84				
割合	⑥農地中間管理機構による農地集積・集約化	—	—	—	—	305	190	81	155
	①水田活用の直接支払交付金		13%	14%	15%	17%	16%	19%	19%
	②畑作物の直接支払交付金(ゲタ対策)		12%	13%	13%	13%	12%	12%	12%
	③米・畑作物の収入減少影響緩和対策交付金(ナラシ対策)		5%	4%	4%	4%	5%	5%	5%
	④米の直接支払交付金		11%	11%	10%	5%	5%	4%	4%
	⑤米価変動補填交付金		—	2%	1%	—	—	—	—
	⑥農地中間管理機構による農地集積・集約化		—	—	—	2%	1%	0%	1%
	⑦水田関連予算(①+②+③+④+⑤)		41%	44%	43%	38%	38%	40%	40%
⑧ナラシ対策と米の直接支払を除く水田関連予算(①+②)		25%	26%	28%	29%	29%	31%	31%	

資料：表 2 に同じ

註 1：空欄は金額不明、「—」は該当する項目がないことを示す

註 2：2010年度の割合は金額不明な項目が多かったため空欄とした

防ぐためかもしれない。これは予算の膨張を

き下げ幅は大きい。特に大豆の単価の引上げが行われている。七年度には大豆と甜菜の単価の再引き下げが行われている。七年度には大豆と甜菜の単価の再引き下げが

八五六億円もの増加である。主食用米作付水田面積の減少がないとすれば、水田活用の直接支払交付金は今後も増加が見込まれる。

米の直接支払交付金は二〇一〇年度の一、九八〇億円から二〇一三年度に一、六一三億円になり、二〇一四年度にはその半分の八〇六億円に切り下げられ、現在は七〇〇億円少しとなった。ここで捻出された予算は公共事業費などの政策に回されている。米価変動交付金は二〇一三年度で廃止され、二〇一四年度の米価暴落による財政支出から農林水産省は逃げ切る格好となった。

各項目の推移は以上の通りだが、水田農業関連予算全体(⑦)をみると、ピーク時の二〇一二年度には非公共事業費の四四％と半分弱にのぼっていた。その後、米の直接支払交付金の大幅な切り下げ、米価変動交付金の廃止で四割を切るが、二〇一六年度、二〇一七年度と連続して再び四〇％を占めるに至る。その結果、新しく登場

いが、食料自給率の向上には逆行する。水田利用再編対策以降の生産調整政策と同じ通奏低音がここには流れている。水田での麦大豆作の増大と主食用米所得の減少に伴い今後も単価の改訂が繰り返されるだろう(注1)。

米・畑作物の収入減少影響緩和対策交付金(ナラシ対策)は七〇〇～八〇〇億円の間で変動している。生産調整が効果を発揮して米価が維持されると支払いを抑えられる。二〇一八年の生産調整廃止後も需給調整がある程度維持され、米価の継続的な緩やかな下落というシナリオになれば一定金額の支出が続くことが予想される。

した農地中間管理事業の非公共事業予算に占める割合は僅か一・二％止まりである。二〇一五年度は補正予算があるため実際は一九〇億円ではなく三九〇億円だが、それでも⑦と比べると僅かである^{注12)}。ここにも予算の自由度の減少と硬直化という事態を確認することができ。また、ナラシ対策と米の直接支払交付金を除いた水田農業関連予算の占める割合(⑧)をみると^{注13)}、二〇一一年度以降、一貫して増加傾向にあり、二〇一六年度には三・一％となっている。生産調整を廃止したとしても非公共事業予算の三割は水田農業関連予算が占め、五千億円前後の支出が続く可能性が高い。この状況に耐え切れず、水田農業経営確立対策を廃止して米政策改革を敢行したのと同じ歴史が繰り返されるのだろうか。

(3) 農地集積関連予算の推移―増えない予算―

最後に農地集積関連予算の推移をみる(表4)。戸別所得補償制度の予算から公共事業予算への戻しが始まるが、その一部がこの予算の原資となっている。

二〇一四年度は大規模水田農家にとって散々な年であった。米の直接支払交付金の面積単価が半減され、規模拡大交付金が廃止されたところに米価の暴落が襲ったからである。この改革で捻出した財源を農地中間管理機構関連予算に充てようという農林水産省の企みも水泡に帰

してしまふ。

農地集積協力金六五億円は経営転換協力金となり、機構集積協力金交付事業の一〇〇億円にそのままの内容で組み込まれた。規模拡大交付金一〇〇億円は廃止され、農地中間管理機構関連予算に移されてしまふ。米の直接支払交付金は、六一三億円から八〇六億円へと八〇七億円減額され、この一部が同じく農地中間管理機構関連の予算に移し替えられた。以上のような組み替えが行われて農地中間管理機構はスタートしたが、思うような予算は獲得できていないのが実情である。二〇一六年度は八一億円と一〇〇億円を切ってしま

表4 農地集積関連予算の推移

単位：億円

	単位：億円					
	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2017年度	
①農地中間管理機構による農地集積・集約化			305	190	81	155
(1)農地中間管理機構事業			177	72	13	25
(2)機構集積協力金交付事業			100	90	46	100
(3)機構集積支援事業			28	28	22	29
②農地利用最適化交付金					20	70
③農地集積協力金	65	65				
④規模拡大交付金	100	100				
⑤米の直接支払交付金	1929	1613	806	760	723	714
⑥米価変動補填交付金	294	84				

資料：表2と同じ

う。二〇一七年度は大幅に増加したとはいえ、一五五億円で二〇一四年度予算の半分ではない。何のことはなく、農地中間管理機構創設前の担い手への農地集積推進事業一六五億円（農地集積協力金六五億円＋規模拡大交付金一〇〇億円）と同水準に戻っただけである。竜頭蛇尾の改革に過ぎず、農地を大きく動かすだけの予算はない。そのため制度改正によって農業委員会を農地中間管理機構の下請け機関とし^{（注）}、農地利用最適化推進委員を手足として使って実績をあげようと予算が増額されたが、どれだけ効果があるかは予想がつかない。

5 おわりに

今後の水田農業と関連予算に関するシナリオを二つ示して本稿を閉じたいと思う。

生産調整が廃止後も地方自治体とJAの緊密な連携の下に米の需給調整が図られ、米価が緩やかに低下していく場合、飼料用米などを対象としている水田活用の直接支払交付金は間違いなく増加するが、主食用米生産の所得も減少するので、それと同水準の所得の実現という視点から面積単価の引き下げによって予算は抑制されていくだろう。ゲタ対策は微増、ナラシ対策は増加する。後者は積立方式のため米価の大幅な下落には対応できないが、そうした事態に陥らなければ収入保険制度よりも有

利なので切り替えは行われぬ。その結果、水田農業関連予算は膨張し、予算の硬直化の度合いは増していく。

生産調整廃止で主食用米の作付統制が効かなくなると水田活用の直接支払交付金は減少し、それに連動してゲタ対策の支出も減っていくだろう。米価は大きく下落するのでナラシ対策の支出は一時的に拡大するが、積立金も枯渇するので廃止となり、収入保険制度だけが残ることになる。水田農業関連予算はかなり縮小できるが、水田農業自体は危機的状態を迎えるだろう。ここで浮いた予算が水田維持のための農地への直接支払いに転換されるはずだが、財源は足りず焼け石に水となる。面積単価を上げるには水田面積の大幅な減少が必要となる。農林水産省はこちらを望んでいるようにもみえるがどうだろう。

注…

- (1) 財務省財務総合研究所編『安定成長期の財政金融政策』日本経済評論社（二〇〇六）、一〇五―一五二頁を参照。一方の農林省も食管赤字の拡大は予算の硬直化をもたらしており、その赤字を縮減して予算の自由度を増したいという意向を有していた。
- この点については、荒幡克己『減反40年と日本の水田農業』農林統計出版（二〇一四）、五八―五八六頁を参照されたい。
- (2) 財務省財務総合研究所編『安定成長期の財政金融政策』日本経済評論社（二〇〇六）、一四三―一四七頁を参照。
- (3) 井手英策『経済の時代の終焉』岩波書店（二〇一四）、二三一―三

○頁を参照。

(4)食糧管理費の圧縮が至上命題とされているなかで、転作面積の増加に対応するには転作奨励補助金の単価を切り下げなければ食糧繰入等の経費を削減するしかなく、米および麦類の政府売渡価格の引き上げによって水田利用対策費は捻出されたのがこの時の事情であった。今村奈良臣「食糧財政の構造」『日本農業年報28食管』御茶の水書房（一九八〇）、四三―七四頁を参照のこと。

(5)一九七〇年代後半のオイルショック後の厳しい財政運営のなかで大蔵省はシーリング予算を厳格化し、総額重視型予算が定着する。井手英策・古市将人・宮崎雅人「分断社会を終わらせる」筑摩選書（二〇一六）、一一―一三頁を参照。

(6)日本とEUは同じ農業保護でも「防衛的な保護」と「攻撃的な保護」という違いがある。荏開津典生『農政の論理をたどす』農林統計協会（一九八七）、四―一〇頁を参照。

(7)水田農業確立対策期は減反奨励金が大幅に削減されたにもかかわらず、米価の低下はそれほどはなかつたが、その背景には未達成封じ込めの各種の措置が講じられており、全体として集落依存型農政の弊害が強まったと荒幡はみている。荒幡克己『減反40年と日本の水田農業』農林統計出版（二〇一四）、第五章。

(8)佐伯尚美『米政策改革Ⅰ』農林統計協会（二〇〇五）、一〇〇―一〇六頁および石原健二「農業の新たな展開と自治体農政」『三位一体改革の虚実』地方自治総合研究所（二〇〇四）、一七三頁を参照されたい。

(9)安藤光義「水田農業構造再編と集落営農」『農業経済研究』第八〇巻第二号（二〇一八）。

(10)その結果、登場したのが産地づくり交付金であった。同交付金からは主食用米の作付けができないことに対する補償金的性格が失われ、積算基準単価に基づかない交付金となった点が大きな変化であった。交付金の使途を地域の自由裁量に委ねた点は

高く評価できるが、生産調整水田の利用状況を把握する業務統計がなくなり、水田農業の全体像が把握できなくなると同時に、同交付金獲得の「勝ち組」と「負け組」を固定化し、生産調整の実効性を失わせていくという問題をはらんでいた。安藤光義「水田農業政策の展開過程」『農業経済研究』第八八巻第一号（二〇一六）、三二―三三頁を参照されたい。

(11)二〇一七年度から二毛作助成が産地交付金に組み込まれた結果、配分が八割にとどまる恐れがあることが指摘されている（日本農業新聞二〇一七年四月一三日「二毛作助成目減り困惑」西温暖地には打撃・補正予算で財源確保を）。このような「調整」によって予算の膨張が防がれているのである。

(12)二〇一四年度の概算要求では、農地中間管理事業六五五億円、機構集積協力金交付事業一四〇億円、機構集積支援事業一二六億円を要求していたが、実際の予算は三〇五億円という無残な結果に終わった。米の直接支払交付金の半減で捻出した予算を農地中間管理事業に充てようという目論見は狸の皮算用だったのである。

(13)ここでは米の直接支払交付金は廃止され、ナラシ対策は収入保険制度に置き換わった状態での予算を想定した。

(14)農業委員会は「農地集積の専門機関」となったが、これは「農政の下請け機関化」と理解することができる。桂明宏「農業委員会制度改革と今後の課題」『農業法研究』第五一号（二〇一八）、六三頁を参照。

付記：本稿の前半は、拙稿「水田農業政策の展開過程」『農業経済研究』第八八巻第一号（二〇一六）に依拠している。

「連載 農研機構研究機関からの成果報告」 ②②

Google Earthを用いた荒廃農地の効果的な可視化

農研機構農村工学研究部門農地基盤工学研究領域農地利用ユニット 福本 昌人

1 はじめに

高齢化や後継者不足などに伴って多くの農地が「耕作放棄」されており、大きな問題となっている。「耕作放棄」に係わる用語として耕作放棄地、荒廃農地、遊休農地の三つがある。それらの面積は、それぞれ、①農林業センサス、②農林水産省農村振興局長通知に基づく荒廃農地の発生・解消状況に関する調査（以下、荒廃農地調査という）、③農地法に基づく農地の利用状況調査によって把握されている。農林業センサスによる耕作放棄地は、「以前耕作していた土地で、過去一年以上以上作物を付けせず、この数年の間に再び作付けする意思のない土地」と定義され、所有者の意思に基づいている。一方、荒廃農地調査による荒廃農地は、「現に耕作に供されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている農地」と定義され、土地の現況に基づいている。農地の利用状況調査に

よる遊休農地も、土地の現況に基づいている。

荒廃農地調査と農地の利用状況調査は、市町村と農業委員会により毎年一体的に実施されている。すなわち、荒廃農地のうち再生利用が可能なA分類の荒廃農地と、遊休農地のうち耕作がなされていない一号遊休農地は、調査上同じものとされ、市町村内のすべての農地（農地台帳に記載されている農地）を対象に踏査により荒廃農地・遊休農地の所在が筆単位で把握されている。本稿では、その所在情報に基づいて荒廃農地のGIS（地理情報システム）データを作成し、Google Earth（以下、GE）を用いて荒廃農地を効果的に可視化する手法を紹介する。GEは、Google社が無償で配布している図1のような地図ソフトである。GEを使えば、世界中の衛星画像や航空写真画像を無償で見ることができる。また、ユーザーが用意したGISデータをそれらの画像に重ねて表示することができる。

図1 Google Earthの画面



※荒廃農地調査で把握された荒廃農地を航空写真画像に重ねて表示

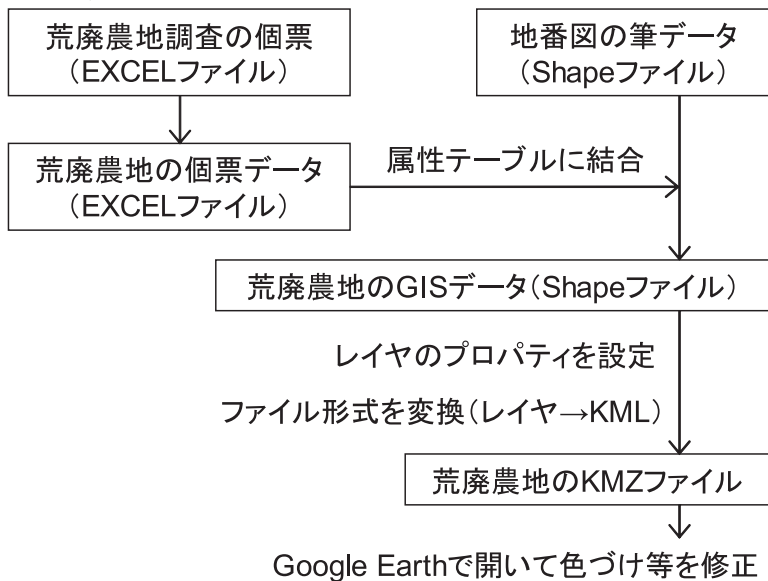
2 荒廃農地のGISデータ(KMZファイル)の作成方法

図2のような流れで荒廃農地のKMZファイルを作成する。KMZファイルは、GEが対応しているデータ形式のファイルである。まず、荒廃農地調査の個票を整理し、荒廃農地の所在情報(大字・地番)等が記載された荒廃農地の個票データを作成する。次に、GIS(ここでは、ESRI社のArcGIS)を用いて、地番図の筆データの属性テーブルに個票データを所在情報に基づいて結合させ、荒廃農地の筆を抽出して荒廃農地のGISデータを作成する。次に、レイヤのプロパティ設定を行ってからそのGISデータをKMZファイルとして出力する。最後に、そのKMZファイルをGEで開いて色づけ等の修正を行う。なお、「Google Earthを用いた荒廃農地の可視化マニュアル」をネットで公開しているの
で、詳細についてはそれを参照されたい。

3 GEを用いた荒廃農地の可視化とその利点

筆者は、A市を対象に二〇一六年の荒廃農地調査で把握された荒廃農地のKMZファイルを作成した。図1は、そのKMZファイルをGEで開いて、荒廃農地(筆)を二〇一六年十月二六日に撮影された航空写真画像に重

図2 荒廃農地のKMZファイルの作成方法



ねて表示したものである。荒廃農地の可視化にGEを用いる利点として次のことがあげられる。

① GEは無料かつ操作が容易で、誰でも手軽に利用できる(前述のマニュアルにGEの利用方法も記載)。

② 撮影時期の新しい高解像度の航空写真画像が広範囲に掲載されており、かつ比較的頻繁に更新されている。

また、表示されている画像の撮影日(下端にあるステータスバーに表示)を確認することができる。さらに、過去に掲載された画像を表示(上端にある時計柄のアイコンをクリックして時間スライダーを表示させて、それを操作)させることができる。撮影時期が新しい場合、画像を目視して荒廃農地調査の結果の正誤チェックを行うことができる。すなわち、荒廃農地と判定された農地の地表面状況を目視判読して、間違って荒廃農地として把握された可能性のある農地(把握ミス)を検出することができる。また、農地台帳に記載されている農地(筆)のKMZファイルも作成して、荒廃農地と同時に可視化すれば、実際には荒廃している可能性があるが、荒廃農地として把握されなかった農地(把握漏れ)を検出することもできる。そのKMZファイルは、全国農地ナビ(農地法に基づいて農地台帳の記載情報の一部を公開するために運用されている農地情報公開システム)に入力された、所在情報等が記載された農地台帳データ(CSVフ

ァイル)を用いて、**図2**と同様の手順で作成することができる。

③有償(年間三九九ドル)だったビジネスユーザー向けのG Eのプロ版が二〇一五年一月末に無償化された。

プロ版を使うと画像を高解像度で印刷することができ、前年の荒廃農地調査で把握された荒廃農地と農地台帳に記載されている農地を航空写真画像に重ねて印刷し、そのプリントを携行すれば、荒廃農地調査の踏査を効率的かつ精度良く行うことができる。なお、踏査時にカーナビのように現在地を確認しながら踏査できるように、Geometry社のiGISをインストールしたタブレット端末(iPad)をA市の農業委員会事務局に貸し出して使ってもらっている。iGISは、G Eの画像を背景に表示することができる無料のモバイルGISソフトである。A市では農地台帳に記載されている農地は十数万筆もあるが、それをG Eの画像に重ねてもスムーズに動作(現在地を中心した画像表示、選択した農地の属性表示等)を行うことができる。

④国土地理院のWEBサイトから地理院地図KMLデータをダウンロードしてG Eで開くと、一九七四〜一九七八年に撮影されたカラーの航空写真画像をG Eに表示させることができる。それを見れば、原野化してしまっている荒廃農地の四十年前の状況がある程度把握するこ

とができる。

⑤右端にある人型アイコンをクリックすると画像上に青いラインが表示される。そのライン上のある地点に人形アイコンをドラッグ&ドロップすると、ストリートビューが起動し、同地点の現地写真(撮影年月はステータスバーに表示)がG Eに表示される。その現地写真を見れば、荒廃状況の把握や、画像の目視判読ではやや難しい樹園地(栗、柿等)と灌木が多数生えた荒廃農地の區別を行うことができる。

4 おわりに

G Eは荒廃農地の可視化ツールとして非常に適している。荒廃農地の分布状況の把握や荒廃農地調査の結果の正誤チェックだけでなく、荒廃農地の再生利用に関する話し合いや計画立案においても活用できる。土地改良事業団体連合会等に荒廃農地や農地台帳に記載されている農地のKMLファイルの作成を依頼すると、一市町村あたり二十〜三十万円ほど経費を要すると推察されるが、荒廃農地調査の高精度化や荒廃農地の再生利用の推進を図るために、農業委員会事務局等の職員にぜひG Eを利用してもらいたい。なお、利用の際には、Google社のWEBサイトに掲載されている「Google使用許諾」を一読されたい。

編集後記

筆者は長野県出身なので、信濃毎日新聞の名前がでると目が引かれる。ここに来て、軍部批判で名をはせた桐生悠々が、一九三三年（昭和八年）信濃毎日新聞主筆とした書いた社説「関東防空大演習を嗤（わら）う」が注目されている。当時の陸軍の大規模な演習を論じたものだが、悠々は「敵機を関東の空に、帝都の空に、迎え撃つ」ということは、我軍の敗北そのものである」と断言した。敵爆撃機は日本沿岸までで防がねばならず、本土に侵入を許せば東京は関東大震災と同様に焼け野原になると警告したものだ。

さて、「弾道ミサイル落下時の行動について」というパンフレットが内閣官房のホームページ「国民保護ポータルサイト」に掲載されている。このところの北朝鮮や米国をめぐる動向を反映し、アクセス数が相当数にのぼっているとのことだ。それを見ると、ミサイルは発射から極めて短時間で着弾する（昨年二月発射のミサイルは約一〇分後に沖縄先島諸島上空を通過と紹介）、落下する可能性がある場合には緊急情報を流すとなっている。その際は、できる限り頑丈な建物や地下街などに避難するようにとのこと。しかし、緊急情報を受けた人々が数分のうちに、パニックに陥らずに避難することなど

可能であろうか。右往左往する群衆があふれ、中には幼い子どもや老人もいる。首尾良く建物内や地下街に逃げ込んでも、中は人々であふれかえりトイレに行くだけでも難渋するだろう。早く外に出たいところだが、ミサイルが着弾していれば火災も起きる。当然、死者や負傷者も出る。ミサイル相手の訓練などやったことのない消防や警察はこうした事態に対処できるのだろうか。

日本列島には、北海道から沖縄まで在日米軍施設が連なっている。北朝鮮がミサイルでそれら施設を狙ったら日本中が火の海となる。読売新聞によれば、本年三月、北朝鮮が弾道ミサイル四発を日本海に向けて発射した際に防衛省幹部は「発射数が多ければ迎撃は難しくなる。四発同時に日本に飛来していた場合、現在の態勢で十分に対応できたのか」と語ったそうだ。悠々の社説から八〇年。戦争になれば結局我が民衆に累が及ぶことに変わりはない。北朝鮮に暮らす民衆にとっても、戦火は日常生活を暗澹たるものに一変させるだけだ。

今月号では本年度予算に関して特集した。この中で佐藤滋氏は、防衛関係費の伸び率は一・四％であるが、この他に昨年度の第三次補正で一七〇六億円が積まれていることを指摘している。これを加えて計算すると、伸び率はなんと四・八％になる。軍事費で潤う勢力のために、無辜の民衆が犠牲になってきたことが歴史の教訓だ。（花村）