

農政の担い手への重点化

～平成19年度農林水産関係予算～

農林水産委員会調査室 にいづま けんいち
新妻 健一

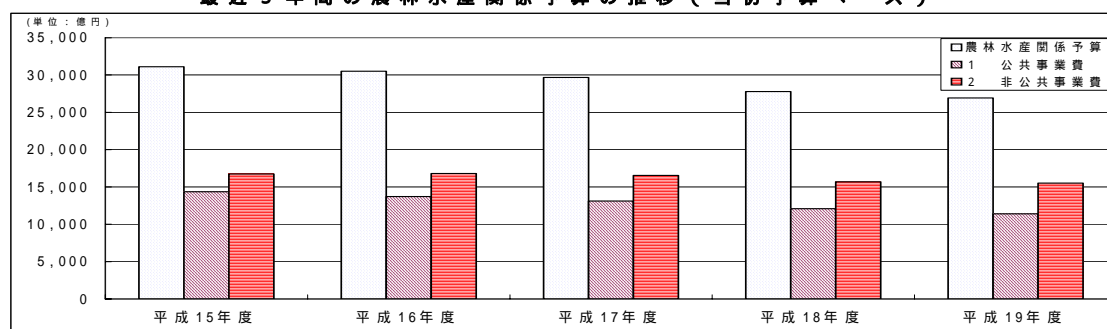
1. 平成19年度農林水産関係予算の概要

平成19年度農林水産関係予算は総額2兆6,927億円で、前年度（当初予算ベース。以下同じ）に比べ856億円、3.1%の減少となった。17年度予算以来3年連続で3兆円を下回り昭和50年代と同水準に戻っている。

内訳は、基盤整備などの公共事業費（災害復旧等事業費を含む）が1兆1,397億円（対前年度比5.7%減）、農畜産物の価格や供給の安定を図るための食料安定供給関係費が6,074億円（同4.5%減）、以外の農林水産政策経費である一般事業費が9,456億円（同1.3%増）となっており、農林水産関係予算全体に占める割合は、それぞれ42.7%、22.5%、34.8%となっている。

また、19年度政府予算全体の目玉の一つである国際競争力の強化経費に係る「経済成長戦略推進要望枠」¹に対し、農林水産分野としては、担い手育成総合対策に171億円、バイオ燃料地域利用モデル実証事業に85億円、新需要創造対策に10億円、輸出促進対策に44億円が計上されているほか、木材生産流通の構造改革に59億円、水産物流通構造対策に34億円、漁船漁業構造改革総合対策事業に50億円など、総額453億円が計上されている。

最近5年間の農林水産関係予算の推移（当初予算ベース）



（単位：億円）

	平成15年度	対前年度比	平成16年度	対前年度比	平成17年度	対前年度比	平成18年度	対前年度比	平成19年度	対前年度比
農林水産関係予算	31,114	97.5%	30,522	98.1%	29,672	97.2%	27,783	93.6%	26,927	96.9%
（内訳）										
1 公共事業費	14,378	95.5%	13,712	95.4%	13,124	95.7%	12,090	92.1%	11,397	94.3%
一般公共事業費	14,186	95.4%	13,520	95.3%	12,932	95.7%	11,898	92.0%	11,205	94.2%
災害復旧等事業費	192	100.0%	192	100.0%	192	100.0%	192	100.0%	192	100.0%
2 非公共事業費	16,735	99.3%	16,810	100.4%	16,548	98.4%	15,692	94.8%	15,530	99.0%
一般事業費	9,860	99.1%	9,984	101.3%	9,793	98.1%	9,332	95.3%	9,456	101.3%
食料安定供給関係費	6,875	99.6%	6,825	99.3%	6,755	99.0%	6,361	94.2%	6,074	95.5%

2. 平成 19 年度農林水産関係予算の重点項目別概要

このような 19 年度予算であるが、そのうち特に重点的な予算事項として農林水産省は「農業の競争力強化のための新たな挑戦」など 6 つの柱を立てている。まず農業分野では、我が国農業の競争力の強化のため農政の重点支援を「担い手」に集中的に講じることとするほか、我が国農産物の国際競争力を高めるため「攻め」の視点に立った施策、食の安心・安全の確保のための施策、環境施策や農山漁村活性化施策を講じることとしている。また、林野分野では京都議定書の目標を達成するための森林吸収源対策やコスト高構造を改善するための森林施業集約化を講じることとしている。水産分野では、高齢化や漁船老朽化の進展及び主に流通分野の高コスト構造などに対応するため漁業の構造改革を進めるとともに、水産物安定供給のため沖合域を含めた漁場整備の推進に取り組むこととしている。

以下、こうした 6 つの重点事項について説明する。

(1) 農業の競争力強化のための新たな挑戦

ア 品目横断的経営安定対策²の導入

本予算は、農業者への支援を個別作物ごとの価格支持策から農家経営に着目した施策へと転換するため、昨年(平成 18 年)の第 164 回国会で成立した「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律(平成 18 年法律第 88 号)」によって導入された品目横断的経営安定対策を実施するための予算である。

本対策は土地利用型農業において複数品目を作付けしている認定農業者や集落営農組織に対し、品目要件(米・麦・大豆・てん菜・でん粉原料用ばれいしょ)原則として 4 ha 以上という規模要件(北海道では 10ha、集落営農組織では 20ha)といった一定の条件を満たす農業経営体を「担い手」として位置付け、交付金(生産条件不利補正交付金及び収入減少影響緩和交付金)を交付しようというものである。このうち収入減少影響緩和交付金に係る予算は交付金の交付が 20 年度以降となるため 19 年度予算には計上されていない。

なお、品目横断的経営安定対策と表裏一体の関係と位置付けられている米政策改革及び車の両輪と位置付けられている農地・水・環境保全向上対策など、品目横断的経営安定対策関係予算の全体像(特別会計計上分を含む)は次の通りである。

1 品目横断的経営安定対策	1,947 億円
生産条件不利補正対策	1,395 億円
収入減少影響緩和対策(予算計上は 20 年度以降)	305 億円
担い手育成・確保総合対策	176 億円
うち過去の生産実績がない案件などへの対応	71 億円
2 米政策改革推進対策	1,909 億円
産地づくり対策	1,767 億円
・産地づくり交付金	1,327 億円
・新需給調整システム定着交付金	150 億円
・稲作構造改革促進交付金	290 億円
集荷円滑化対策	26 億円
耕畜連携水田活用対策	54 億円
3 農地・水・環境保全向上対策	303 億円
資源保全施策(共同活動への支援)	273 億円
農業環境保全施策(営農活動への支援)	30 億円
総 額	4,159 億円

イ 新たな発想に立った担い手支援策の創設など

以上の品目横断的経営安定対策に加え、「担い手」育成・確保のための側面的な支援策も講ずることとしている。これは平成 17 年 3 月に改定された食料・農業・農村基本計画において示された、27 年度に効率的かつ安定的な家族農業経営が 33 万～37 万経営体となるよう政策誘導を行うため、新たな経営安定対策のはじまる 19 年度から 3 年を「集中改革期間」とし、「担い手」の育成・確保へ重点的に取り組むものである。

具体的には、全国約 1,000 ヶ所の「担い手育成総合支援協議会」へ「担い手」支援のためのワンストップ窓口を設置して経営相談や農地の利用調整などのサポート活動を一元的に実施する「担い手アクションサポート事業」を行うほか、効率的な機械を導入する際の融資残に対する助成措置、無担保・無保証人によるクイック融資（限度 500 万円）の導入などを行うこととしている（176 億円）。

また、「担い手」の育成・確保や「担い手」への農地の利用集積を図るためには、かんがい排水や圃場整備といった農業生産基盤の整備が契機となっているケースも多い（たとえば、基盤整備を契機に集落営農が組織化・法人化される、「担い手」へ農地利用集積が進むなど）ことから、「担い手」育成・確保のハード面での支援として、「担い手」育成・確保や農地利用集積の契機になると見込まれる地域において農業生産基盤整備を行う予算が公共事業予算として計上されている（1,349 億円）。

ウ 米政策改革の更なる推進

品目横断的経営安定対策と表裏一体の関係と位置付けられている米政策改革については、平成 16 年度から実施されている改革を更に推進し、需要に応じた生産を行うという「米づくりの本来あるべき姿」を平成 22 年度に実現するため、19 年度から国による生産調整に代えて農業者・農業者団体による主体的な需給システムへ移行するという「新たな米の需給システム」の定着を図ることとしている。そのために、地域の特色のある水田農業の展開や地域条件に応じた意欲的な生産調整の取り組みを支援するための「産地づくり対策」などを実施することとしている（1,909 億円）。

エ 企業の農外からの新規参入の促進

「農業経営基盤強化促進法（昭和 55 年法律第 65 号）」が平成 17 年に改正されたことにより、株式会社などによる農業への参入が、遊休農地をリースで手当てする場合など一定条件下で認められることとなった。そこで農外からの会社などによる新規参入を一層促進するため、総合的な広報活動や個別相談、生産技術支援や施設整備支援などを実施し、これにより株式会社などの農業参入法人数を 17 年度末 156 法人から 5 年後の 22 年度には約 3 倍の 500 法人にすることとしている（17.3 億円）。

オ 野菜・果樹対策の見直し

野菜、果樹生産に係る支援策は、主業農家による専門的な営農によることが多いこともあり、今後も品目横断的経営安定対策の対象とはせずに品目別の実施されるが、19 年度からは「担い手が需要に応じた生産を行う産地づくり」を重視した施策へ移行する。具体的には、「担い手」を中心とした産地の育成・支援を推進するほか、契約取引の拡大や需給調整の実施を行うこととしている（173 億円）。

カ 環境保全型農業の推進

我が国農業生産のあり方を環境保全を重視した農業、すなわち農業の持つ物質循環機能を活かした土づくりなどを通じて、化学肥料や農薬の使用による環境負荷を低減するといった持続的な農業への転換を促進する。具体的には、地域の環境保全に向けた先進的な営農活動への支援を新たに導入するほか（後掲（４）ア参照）、「持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律（平成 11 年法律第 110 号）」に基づくエコファーマー認定の促進（15 年度 4 万 7,766 件 21 年度 20 万件）や環境保全型農業の推進に資する生産技術、有機農業³の実現に資すると見込まれる技術開発、土壌改良効果の検証方法などの確立・普及を推進することとしている（32 億円）。

（２）「攻め」の視点に立った新たな可能性の追求

ア 輸出促進対策などの強力な推進

安倍政権が打ち出した政策の一つである農林水産物・食品の輸出額を現在の約 4 千億円から平成 25 年に 1 兆円規模との目標達成に向け、品目別に輸出進展度合いに応じた施策を講じる。たとえば対外広報戦略とあわせた品目別のきめ細かな輸出支援へ取り組むとともに、相手国に係る貿易諸制度や市場特性などを調査する。また、日本食・日本食材の海外発信のため海外日本食優良店の調査・支援に取り組むとともに、輸出振興に資する生産、流通、加工技術の開発促進などを進めることとしている（76 億円）。

このほか、「近隣には経済発展に伴い拡大傾向にある魅力的な東アジア市場が存在する。これらの市場は、欧米と異なる独特の食文化を持っている。これに着目してこれまでの発想を転換し、食品産業の海外進出を促進する」（「新農政 2006」平成 18 年 4 月 4 日食料・農業・農村政策推進本部決定）との方針に基づき、「東アジア食品産業共同体構想」を推進することとしている。そのため、投資促進に必要となる情報の共有・活用や制度融資などを総合的・有機的に活用するといった措置を講じ（5.5 億円）東アジアにおける我が国食品産業現地法人の活動規模を今後 5 年で 3 ～ 5 割（17 年度売上高約 84 億ドルから 22 年度には 110 ～ 125 億ドル程度）に引き上げることとしている。

イ 技術と知財の力による新需要・新産業の開拓

また、我が国の技術力を活かした新食品や新素材の開発に取り組むことで「新需要創造」を促進し、新食品・新素材の市場規模を 17 年度約 200 億円から 22 年度には 700 億円程度へと引き上げる目標を掲げている。具体的には、新たな需要に結びつく課題を選定し、その課題に応じた画期的な利用方法に関するグランドデザインを策定し、これを基に、独立行政法人研究機関・民間企業・産地からなる「新需要創造協議会」を創設して取り組むこととしている（18 億円）。

さらに、植物新品種や家畜遺伝資源、先端的な研究開発の成果、産地ブランドなどの知的財産を積極的に活用するための体制づくりを進め、日本の食文化や「日本ブランド」を世界に発信していくこととしている（18 億円）。そのため本年の通常国会で「種苗法（平成 10 年法律第 83 号）」を改正し、罰則強化、訴訟手続における育成者権の侵害事実に係る立証や裁判所による損害額の認定を措置することなどが検討されている。

(3) 「食」や「地域」に根ざした国民生活の向上

ア 食生活の豊かさを実感できる国民生活の実現

食の安心・安全を確保するため、食品に起因する健康への悪影響を未然に防止することに重点を置き、農薬や飼料・飼料添加物、動物用医薬品などの安全性やこれらの適正な流通・使用を徹底することとしている(16億円)。また、BSE対策や近年猛威をふるっている鳥インフルエンザ対策などに万全を期するため、動植物の適切な防疫対策を講じて、家畜の伝染病や作物に有害な病害虫などが海外から我が国へ進入することを防止するとともに、国内での発生・蔓延を防止することとしている(68億円)。さらに、消費者の信頼を確保するために、消費者ニーズを踏まえたJAS規格の導入・普及、食品表示や牛トレーサビリティの監視・指導を徹底して制度の信頼性を高めることとしている(20億円)。

その他、米を中心とした「日本型食生活」の普及・啓発などといった食育の推進(88億円)、生産者の顔の見える農産品流通のための地産地消の推進(7.9億円)、食品供給コストを5年で2割削減するための研究開発を進めることとしている(23億円)。

イ 地域資源を活かした潤いのある国民生活の実現

地域資源を活かして化石燃料の使用を低減するという地球温暖化対策への取り組みを進めるため、18年11月1日、安倍総理は松岡農水相に対し、バイオ燃料の生産を10年後にガソリン年間消費量の1割程度の600万キロリットルにまで拡大できるよう、具体的な導入計画を盛り込んだ工程表の作成を指示し、現在、農林水産省「国産輸送用バイオ燃料推進本部」を中心に関係省庁が連携して作成しているところである⁴。

19年度予算においては、既に米国やブラジルで先進的に取り組まれているバイオ燃料の本格導入に向け、地域と一体となった取り組みに対してハード(バイオ燃料製造施設・供給施設の整備)及びソフト(バイオマス活用の実施調査・普及、啓発)両面での支援を実施することとしている。また、バイオ燃料生産に資する研究開発を進めることとしている(現在、実証実験6ヵ所、生産量30キロリットル)(109億円)。

(4) 地域の力を活かした農山漁村づくり

ア 農地・水・環境保全向上対策⁵の本格的実施

品目横断的経営安定対策と車の両輪として位置付けられている本対策は、農業の多面的機能をはじめ農村集落の機能維持への取り組みについて、農業者以外の住民も含めた地域ぐるみの活動に対して支援することが特徴的である。なお、19年度予算で計上されている303億円のうち約30億円はエコファーマーなどによる化学肥料や化学合成農薬の大幅低減などといった「先進的な営農活動」に対する支援に充てられる(前掲(1)カ参照)。

イ 農山漁村の活性化の推進

農山漁村地域は、依然として都市との生活環境の格差が存在するが、一方で、近年、都市住民の農山漁村への関心が高まっている。そこで、地域自ら考え行動する意欲あふれた農山漁村を実現するために、地域の創意工夫や地域による提案を活かした多様

な地域産業を振興するための施設整備や良好な生活環境を整備するための新しい仕組みを導入することとしている。具体的には、農業・林業・水産業の区分をなくした包括的な支援を行うための交付金を地方公共団体に交付することとし（341億円）そのため「農山漁村活性化法案（仮称）」を本年の通常国会へ提出することが検討されている。これにより平成28年度に農山漁村への定住者を150万人、農山漁村と都市との二地域居住者を300万人増やすことを目指している。

こうしたソフト的な支援に加え、農業集落の排水処理人口普及率を平成17年度の44%から平成24年度の61%への引き上げ、農村地域のIT化に向けた構想づくりを今後3年間で30地区において実施するなど、農山漁村の活性化につながる生活環境基盤や情報基盤の整備を推進することとしている（881億円）。

ウ 鳥獣害防止推進対策

全国の野生鳥獣による農作物被害金額は約200億円にも上っており（獣類が約6割、鳥類が約4割）特に中山間地域を中心に生産意欲の減退をもたらすなど被害が深刻化している。こうした被害への対策としては、現行の「中山間地域等直接支払交付金」で対応している地域もあるが、これとは別に19年度予算は、鳥獣害対策の充実・強化を図るため、捕獲の担い手育成や有害獣捕獲機材の整備といった有害獣の捕獲体制を整備するとともに、被害の発生していない周辺地域と連携した被害防止体制を構築し、野生鳥獣による農作物被害を軽減するための施策を行うこととしている（2億円）。

（5）森林・林業再生への新たな挑戦

ア 「美しい森林づくり」の推進と森林吸収源対策への取り組み

里山の良く整備された美林は、日本国民一人一人が抱く原風景の重要な要素でもある。その「美しい森林づくり」に取り組むことにより、「美しい国づくり」に貢献するとともに、「京都議定書」のCO₂森林吸収目標である1,300万炭素トンを達成するため「100年の森林づくり」への取り組みを進め、将来を見据えた広葉樹林化、長伐期化などといった多様な森林整備を実施することとしている。具体的には、育成林1,140万haの整備を進めるほか、花粉症対策苗木の供給量を10年後に100万本へと拡大し、さらに都市と山村の共生・対流の促進、雇用機会の増大に資する支援を実施することにより、山村の活性化対策を進めることとしている（3,059億円の内数）。

イ 森林施業の集約化活動の促進、生産・流通構造改革の推進など

我が国林業は、保有山林面積が5ha未満の小規模零細林家が全体の75%を占め、木材生産の高コスト体質が問題となっている。また我が国の人工林は、手入れの必要な45年生以下が7割を占めており森林施業の集約化が課題である。さらに我が国の木材自給率は2割弱であり、また木質バイオマス発生量の43%が未利用となっている。

そこで、森林施業の集約化に必要な森林情報の収集活動を支援することにより、今後5年間で人工林約100万haにおいて森林施業の集約化を促進することとしている（80億円）。また、森林所有者から木材加工業者が連携して低コスト・大口ロットの安定的な木材供給を実現するために、木材生産・流通構造改革を推進することにより、

今後5年間で複数の産地と需給者を結びつけた供給体制を確立することで50万 m^3 、大規模産地と大規模加工施設とを直結した新生産システムを確立することで75万 m^3 の木材供給を創出することとしている(39億円)。さらに、木材供給・利用量の拡大に向けた木材産業の競争力強化や木質バイオマスの利用促進、木材輸出の推進などに取り組むとともに木づかい運動などの消費者対策を推進することで、木材供給量を10年で35%拡大(17年約1,700万 m^3 27年約2,300万 m^3)することとしている(70億円)。

ウ 安全・安心の確保のための効果的な国土保全対策の推進

山地災害の発生するおそれが高い地域は全国で約24万ヶ所と推計されている。そこで、国有林と民有林とを一体とした計画的な国土保全事業を展開することで、国民の安全を守る治山対策として、集落周辺森林の山地災害防止機能の確保を重点的に行うこととしている(1,120億円)。

(6) 水産業構造改革に向けた挑戦

ア 漁船漁業構造改革の推進、漁業経営安定対策の導入の検討

近年、資源の悪化、輸入の拡大、魚価の低迷などにより水産業の収益性は急激に悪化している。また、漁船の老朽化による廃業、高齢化の進行など漁業生産構造が脆弱化している。加えて水産物流通は、産地市場を経由することから多段階流通となっているほか、常時冷蔵による鮮度保持や流通段階での切り身加工などを行っているため、極めて高いコスト構造にある。

そこで、将来にわたる水産物の安定供給を担う漁船漁業者に対して、収益性向上のための総合対策を重点的に講じることにより、国際競争力のある経営体を育成することとしている。具体的には、漁業の国内供給力を確保するため漁業経営安定対策を新たに20年度より導入することとし、そのために必要なシステム開発などを19年度に実施することとしている(14億円)。また水産業の構造改革を加速化するために、漁業者及び地域が一体となって、漁獲から製品・出荷に至る生産体制を改革し収益性を向上するための改革計画を策定し、これを行政が認定するという「漁船漁業改革推進集中プロジェクト」を立ち上げ、今後5年間でこうしたプロジェクトを50件以上実施することにより、官民連携による抜本的な収益性の向上につながる新操業体制の確立やリースによる漁船更新の促進、漁船漁業の体質強化を目指すこととしている(50億円)。さらに、産地市場の統廃合や産地・消費地間の安定供給契約の促進などにより、産地と消費地との価格差を1割以上縮減するなど流通における高コスト構造を改善することとしている(19億円)。

イ 海洋生物資源と環境・生態系保全を軸とした漁港漁場整備の推進

海洋生物資源の枯渇問題などが国際的に問題となっており、水産物を安定的に供給するためには、我が国の領海・排他的経済水域における水産資源の維持・向上を図る漁場づくりや環境・生態系の保全を図ることが重要である。そこで、平成23年度までに沖合域を含めた水域において新たな漁場を概ね7.5万ha整備することとし、これを国が直轄して実施できるよう本年の通常国会で「漁港漁場整備法(昭和25年法律第

137号)」の改正が検討されている。このほか漁場環境の悪化している閉鎖的な湾や入り江などの後背地の森林や河川流域において漁場保全に資する森づくりを進めることとしている（103億円）。

3．平成19年度農業関連予算の今後の課題

我が国農業の現状は、農業者の高齢化や耕作放棄地の増加などにより危機的状況にあり、また食料自給率も40%と先進国中もっとも低い。さらに国際的に農産物貿易の自由化が趨勢となっており、その対応も迫られている。こうした状況を打破するためには、経営感覚の優れた意欲と能力のある「担い手」を育成・確保し、その「担い手」に農地を集積して規模拡大を図り生産コストを下げる取り組みを進めるとともに、消費者などの需要に応じた農産物を生産することが重要である。

本予算では、「担い手」育成・確保策についてソフト・ハードの両面から施策を講じること軸足をおくとともに、攻めの農政の観点から輸出促進対策や知的財産保護に力を入れて足腰の強い我が国農業を実現しようとしている。また、農山漁村の活性化については、従来の縦割りの施策ではなく、農業・林業・水産業を横断的に展開できる柔軟な施策体系に組み替えるための「農山漁村活性化法（仮称）」の提出も検討されている。さらに、重要性の増している環境施策についてもバイオマス燃料の技術開発や農地・水・環境保全対策などが措置されることとなっている。

今後は、国際競争力に耐えられる足腰の強い農業生産基盤を確保するため、19年度から導入される品目横断的経営安定対策の実効性の検証が欠かせない。また、意欲と能力のある農業の「担い手」を十分確保するためには、関係者挙げての取り組みが大切である。さらに小規模農家が農地を分散的に所有しているという現状を解消して、「担い手」への農地の利用集積を加速することが生産コストの低減などの観点から必須の課題であろう。そのほか、野菜、果樹、畜産など品目別対策の着実な実施や輸出の促進への取り組みを進めるとともに、バイオ燃料や有機農業など環境保全型農業への取り組みの充実や農山漁村活性化施策の推進が期待される。

¹ 経済成長戦略大綱（平成18年7月6日 財政・経済一体改革会議）による予算要求枠

² 新妻健一「品目横断的経営安定対策の導入」『立法と調査』No.254(2006.4)55頁以降

³ 第164回国会で「有機農業の推進に関する法律（平成18年法律第112号）」が成立（平成18年12月15日施行）

⁴ 『日本農業新聞』（平18.11.2）

⁵ 村上陽子「農地・水・環境保全向上対策」『立法と調査』No.261(2006.10)122頁以降