

力強い農林水産業づくりに向けて

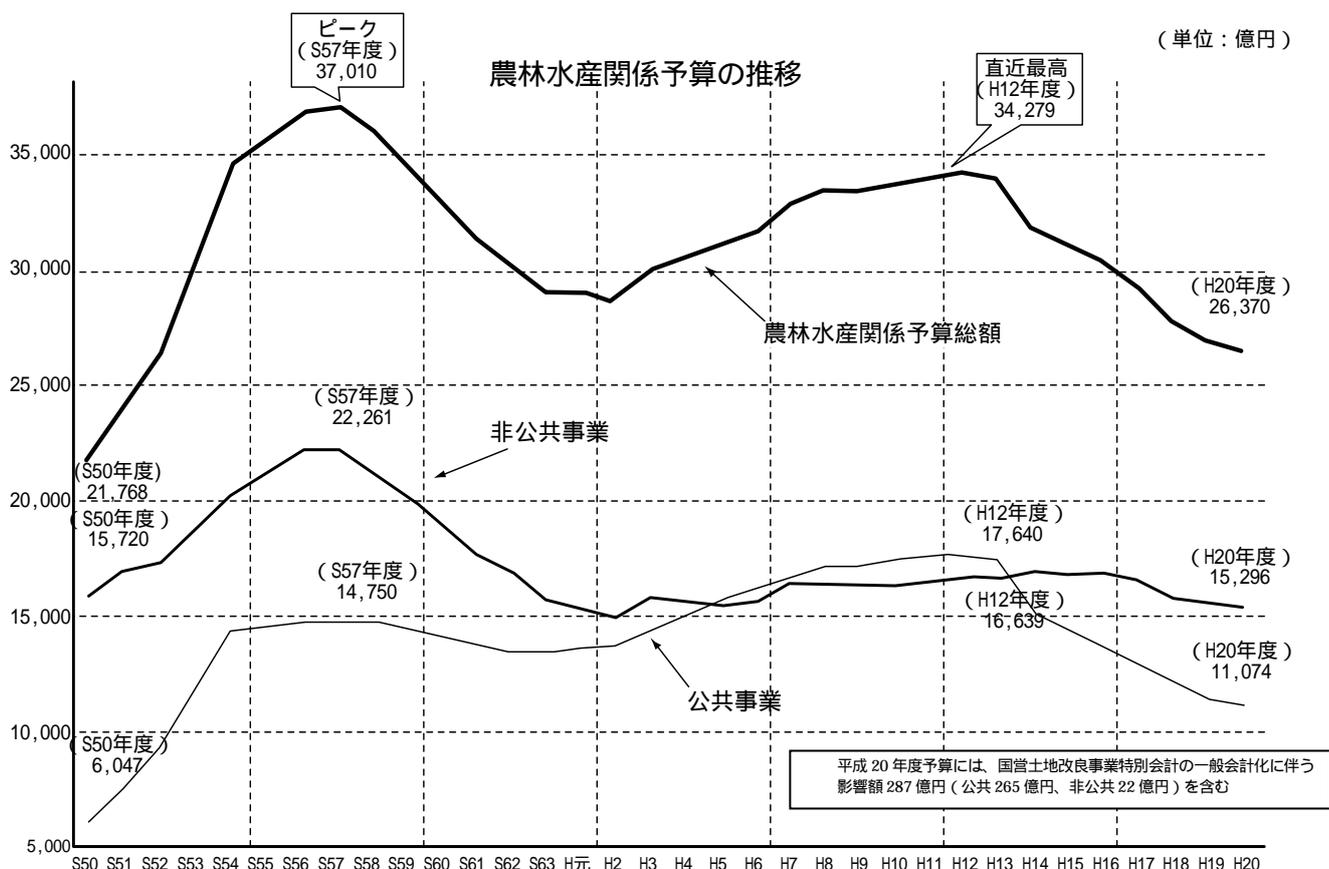
～平成 20 年度農林水産関係予算～

農林水産委員会調査室 やました よしひろ
山下 慶洋

1. 平成 20 年度農林水産関係予算の概要

平成 20 年度農林水産関係予算は総額 2 兆 6,370 億円であり、前年度（当初予算ベース。以下同じ）に比べ 557 億円の減少、97.9%となっている。平成 12 年度予算以降 8 年連続で減額され、17 年度予算以来 4 年連続で 3 兆円を下回り、昭和 50 年代前半とほぼ同水準に戻っている（下表参照）

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 1,074 億円（対前年度比 97.2%）、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 8,582 億円（同 100.3%）、以外の農林水産政策経費である一般事業費が 6,714 億円（同 96.3%）であり、農林水産関係予算全体に占める割合は、それぞれ 42.0%、32.5%、25.5%となっている。



（出所）財務省資料

2. 平成 20 年度農林水産関係予算の重点項目別概要

20 年度予算のうち、農林水産省は特に重点的な予算事項として、強い農業づくりと地域を元気づける農山漁村の活性化、食と農に関する国家戦略的取組、地球的視野に立った資源・環境対策の推進、未来に向けた「美しい森林づくり」の推進と国産材の復活、力強い水産業と豊かで活力ある漁村の確立の 5 つの柱を立てている。

まず、農業分野では、農業・農村地域の活力を引き出す農政改革を推進するとともに、担い手の経営の体質強化につながる農地政策の改革に向けた取組、地域間の格差問題が生じていることを踏まえた農山漁村活性化施策、主要先進国中で最低水準にある食料自給率向上のための取組、最近の一連の食品表示偽装問題を受けた食の安全の確保のための施策、技術革新や知的財産に基づく施策等を講じることとしている。林業分野においては、バイオマスの利活用及び地球温暖化対策の加速化に向けた施策、森林資源の利活用による施策等を講じることとしている。水産分野では、水産資源の回復・管理の推進、活力ある漁業就業構造の確立等に取り組むこととしている。

以下、上記 5 つの重点事項についてポイントを絞って説明する。

(1) 強い農業づくりと地域を元気づける農山漁村の活性化

ア 水田・畑作経営所得安定対策（旧称：品目横断的経営安定対策）の推進

19 年産からスタートした本対策は、制度の基本は維持しつつ、市町村特認制度の創設など地域の実態に即した見直しを昨年末に行った。20 年度はこれを着実に実施していくことが目標である。本対策は、土地利用型農業（米・麦・大豆・てん菜・でん粉原料用ばれいしょ）の体質強化の加速化と WTO の国際規律にも対応し得る政策体系への移行を図ることを目的として、担い手に交付金（生産条件不利補正交付金及び収入減少影響緩和交付金）を交付するものである。本対策の対象となるためには、認定農業者は原則 4 ha 以上（北海道は 10ha）、集落営農組織は 20ha の規模要件がそれぞれ必要であるが、19 年 12 月の見直しにおいて、市町村特認制度を設けたため、市町村が認めれば、高齢者や小規模な農家であっても、本対策への加入が可能となった。なお、本対策と表裏一体である米政策改革及び車の両輪とされる農地・水・環境保全向上対策の 3 対策に係る予算の全体像（特別会計上分を含む）は以下のとおりである。

1 水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）	2,393 億円
生産条件不利補正対策（20 年産）	1,532 億円
収入減少影響緩和対策（19 年産：19 年産の収入が確定するのは 20 年度であるため）	555 億円
集落営農・担い手支援対策	306 億円
（うち過去の生産実績がない案件等への対応）	171 億円
2 米政策改革推進対策	1,963 億円
産地づくり対策	1,801 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	324 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	302 億円
資源保全施策（共同活動への支援）	272 億円
農業環境保全施策（営農活動への支援）	30 億円
総 額	4,658 億円

イ 集落営農への総合的な支援

高齢者や小規模な農家も安心して本対策に参加できるようにするため、集落営農の組織化を推進する活動への支援や、集落営農の発展段階に応じた相談・助言活動を充実させて、集落営農組織の運営や経営改善を図るとともに、新規作物の導入等農業経営の多角化による収益向上に向けた集落リーダー等の活動を支援するとしている（9.5億円）。また、立ち上げて間もない集落営農に対し、初期投資負担や生産コストを低減する手段として、農作業の共同化・省力化等に必要な機械・施設のリース料を一部助成するほか（7億円）融資を主体とした農業用機械・施設等の導入については、融資の残りの自己負担分について補助金を交付するとしている（65億円）。さらに、集落営農が借り受ける農業近代化資金の金利負担を利子助成で軽減することにより、集落営農の組織化・法人化を支援することとしている。

ウ 担い手支援対策の拡充

品目横断的経営安定対策の見直しと併せ、担い手が生産調整の強化に応じて麦・大豆などの作付けを拡大できるよう、支援策を拡大するとともに、小麦、てん菜の先進的な産地において生じている最近の著しい単収増を交付金に適切に反映するなど、小麦・てん菜を安定的に生産するための支援を行うとしている（171億円）。さらに、都道府県や市町村等の担い手育成総合支援協議会に設置した窓口における経営相談や技術指導等といった担い手向けサポート活動のための担い手アクションサポート事業（23億円）のほか、融資を主体とした農業用機械・施設等の導入に際しての自己負担分の軽減策の拡大や無担保・無保証人によるクイック融資など19年度創設の担い手支援策を引き続き実施することとしている。

エ 米政策改革推進対策

米の消費量の減少傾向や生産調整が十分に機能しなかったことなどを受け、19年産の米価は大幅に下落した。このため、20年産以降の生産調整の実効性の確保には、水田での麦、大豆、飼料作物の生産、あるいは飼料用米、バイオエタノール米といった非食用米の生産に取り組む必要がある。具体的には、需要に応じた米づくり・産地づくりの促進（1,801億円）、水田の飼料作物生産の振興（54億円）への助成のほか、担い手が経営規模の拡大や生産調整を強化し麦・大豆などの作付けを拡大する場合、その拡大部分に対し、経営安定が図られる水準までの支援を行うとしている（108億円）。

オ 農地政策の改革に向けた取組

農地の面的集積の取組への活用や耕作放棄地解消対策の推進、農地法の許可事務の効率化等のためには、農地に関する総合的な情報の整備が不可欠であるが、現在、農地に関する情報は市町村、農業委員会等の関係機関によって断片的に保有され、有効活用しにくい状況にある。このため、農地の所有や利用状況等の情報を関係機関が共有できるよう、農地に関する情報と地図情報を結合した農地情報図を平成21年度までに共通のデータベースとして整備し、新規参入者等に必要な貸出農地の情報、賃貸料等の情報について全国どこからでもアクセスできる体制を整備する（106億円）。

さらに、農村の高齢化・過疎化が進行する中、今後も農地を守っていくためには農地の

利用調整が重要となる。しかし、認定農業者の経営農地は幾つかに分散しているのが実情であり、こうした分散状態を改善し面的集積を図らなければ農地の引き受けも困難となる。農地を面としてまとまった形で集積するため、委任・代理で農地を集め、再配分する仕組みについて点検・検証するためのモデル的取組を支援することとしている（10 億円）。なお、担い手が経営する農地のうち、面的に集積される割合を平成 27 年に 7 割程度とすることを目標としている。

カ 農山漁村地域を守り活性化する施策の推進

人口減少、高齢化の進展等により、農山漁村の活力が低下していることなどを受け、昨年 8 月から「農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律」が施行されているが、今後も農山漁村への定住や都市との交流の促進、農林水産業と商業・工業等の連携を支援するなど、農山漁村の活性化に向けた地域の創意工夫を積極的に後押しすることとしている（1,889 億円）。

具体的には、総務省、文科省等と連携し、小学生が宿泊体験できるような受入れ体制の整備や民間主体の共生・対流の国民運動の新たな展開を支援する。さらに、地域の基幹産業である農林水産業と商業・工業等の分野が連携して相乗効果を発揮できるよう、地域産品の販売促進・新商品開発や地域産業のイノベーションの促進等を支援し、地域の活性化を図ることとしている。なお、本年の通常国会に産業間の連携をさらに促すために「中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律案(仮称)」の提出が検討されている。

また、農山漁村地域に新たな活力をもたらすため、農山漁村の場での再チャレンジ支援として就業支援等を行うことにより、国民の二地域居住や都市住民の地方への中長期滞在等の「暮らしの複線化」の実現を目指すこととしている（114 億円）。さらに、地域活性化を図る取組として、篤農家等が持つ技術を「匠の技」として確立し、その技術の普及を促進する（1.3 億円）ほか、全国で有機農業の参入促進・普及啓発に取り組むとともに、有機農業振興の核となるモデルタウンを育成する（4.5 億円）。

農山漁村の暮らしに深刻な影響を与える野生鳥獣による被害については、野生鳥獣の生息分布域の全国的拡大などにより農作物被害金額はここ数年約 200 億円で高止まりしており、また水産業においても、毎年 10 億円以上のトド等による漁業被害が発生している。このため、昨年 12 月成立の「鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律」に基づき、鳥獣被害の深刻化・広域化に対応して地域の実態に応じた被害防止対策の強化を図ることができるよう、市町村等が策定する鳥獣害防止総合計画に基づく取組等を総合的に支援することとしている（28 億円）。

（2）食と農に関する国家戦略的取組

ア 食料自給率向上のための戦略的取組

主要先進国中で最低水準にある食料自給率の向上を図るため、食料自給率に対する影響の大きい米、飼料作物、油脂、野菜に重点を置き、消費と生産の両面からの取組を戦略的に推進することとしている（166 億円）。消費面においては、国民の食料自給率向上への関心を

深めるため、多様なメディアを効果的に組み合わせた広報活動の実施や「食事バランスガイド」を活用した米を中心とする「日本型食生活」の普及・啓発などを推進する。生産面においては、加工・業務用需要にこたえる野菜の産地づくりの取組の強化や飼料自給率の向上に向けた取組の強化を進めることとしている。

イ 国産飼料の生産拡大と利用の促進

国際的な穀物価格の高騰を受け上昇し続ける配合飼料価格の安定と、飼料自給率の向上を進めつつ、飼料をめぐる新たな国際環境に対応できる畜産経営の確立を目指すとしている（343億円）。具体的には、配合飼料価格の安定対策（配合飼料価格安定資金）として、国と民間の協力による「異常補てん基金」の積立てや、「通常補てん基金」の財源不足に必要な基金財源の借入に対する利子助成を行うこと、あるいは国産飼料増産の取組強化として、乾牧草や稲わら等の粗飼料の生産拡大やエコフィード¹の生産拡大と利用の促進を支援することとしている。

ウ 農林水産分野における原油価格高騰対策の推進

原油価格は数年前から高水準で推移し、平成20年1月には米国の原油先物相場が1バレル100ドルの過去最高値を付けるなど、施設園芸（野菜等）や漁業を中心に深刻な影響が出ている。このため、省エネルギー技術・設備及びバイオ燃料・バイオマスエネルギーの開発・導入促進を進める（省エネルギー技術導入促進事業等21億円、新たな農林水産政策を推進する実用技術開発事業52億円の内数）とともに、優遇税制、金融なども含めた措置を一体的に講じ、農林漁業の経営の体質強化を図るとしている。

エ 技術イノベーション・知的財産の力による農林水産業の潜在能力の発揮

農林水産業の生産現場が抱える課題と政策的なニーズに対応した技術開発を強化し、その成果を迅速に還元するため、特に多収性や乾燥耐性に関与する遺伝子を解明するなどのイネゲノム研究の成果を活用した育種の推進等、食料・環境・エネルギーをめぐる課題に対応した技術開発に取り組むとしている（165億円）。また、農林水産業・食品産業の競争力の強化や農山漁村の活性化のため、先端的研究開発の成果、植物新品種や地域ブランド等の知的財産の保護など体制強化を図るとしている（16億円）。

オ 生産現場から食卓までの食の安全と消費者の信頼確保

食品による健康への悪影響を未然に防止することに重点を置き、生産現場から食卓までのリスク管理を推進し、安全な農畜産物の供給などに努める（17億円）とともに、海外からの家畜伝染病・病害虫等の侵入と国内での発生・蔓延防止のため、動植物防疫を強化し、食料の安定供給を確保するとしている（76億円）。

昨今の食品表示偽装事件を受け、食品事業者の法令遵守及び企業倫理の保持等の徹底、HACCPなどの品質・衛生管理手法の導入の促進、食品事故発生時の対応が可能なトレーサビリティの普及を図ることとしている。また、民間の多様な主体が食品事業者の取組を適正に評価・奨励するための枠組づくりを推進する。さらに食品表示について監視・指導を徹底し、表示制度の啓発を実施することとしている（15億円）。

カ 農林水産物・食品の輸出の拡大など

平成25年までに農林水産物や加工食品の輸出額を1兆円規模とするため、関係府省、都

道府県、民間団体等で構成される農林水産物等輸出促進全国協議会が了承した「我が国農林水産物・食品の総合的な輸出戦略（平成 19 年 5 月）」に基づき、意欲ある農林漁業者等への支援策等を展開する（21 億円）。具体的には、品目別の戦略的な輸出促進や農林漁業者等の販売促進活動に対する支援、海外及び国内における展示・商談会の開催、日本食・日本食材等の海外への情報発信などを進めるとしている。

農林水産分野における国際協力の推進として、我が国及び世界の食料安全保障確保への貢献や「開発イニシアティブ」²の更なる推進等による国際交渉（WTO、EPA等）の円滑化など、戦略的・重点的な国際協力を行うとしている（45 億円）。また、我が国食品産業の国際競争力の強化として東アジア地域の活力をいかした「東アジア食品産業活性化戦略」を推進するほか、地域の食品産業を中核として、農林水産業やその他の関連産業等との連携による「食料産業クラスター」³の形成の促進、国産農林水産物を活用した新商品開発や販路拡大の取組等へも支援するとしている（8.5 億円）。

（3）地球的視野に立った資源・環境対策の推進

ア 国産バイオ燃料の大幅な生産拡大に向けたバイオマス利活用の加速化

2030年頃までに国産バイオ燃料を600万klまで大幅に生産拡大するとの工程表を平成19年2月に関係7府省で取りまとめた。当面は規格外農産物等の安価な原料を用いて平成23年度に5万kl(単年度)の生産を目指し、中長期的には食料供給と競合しない稲わら、間伐材等のセルロース系原料や資源作物を活用し国産バイオ燃料の大幅な生産拡大を図るとしている。20年度予算においては、非食料による日本型バイオ燃料生産拡大対策として、低コスト・高効率なバイオ燃料生産技術の開発をはじめ、稲わら等の効率的な収集・運搬の実証から、ソフトセルロース⁴をもとにしたバイオ燃料の製造技術の確立までを一体的に取り組むこととしている(80億円)。なお、本年の通常国会に国産バイオ燃料の原料生産と製造をさらに支援する「農林漁業有機物資源のバイオ燃料の原材料としての利用の促進に関する法律案(仮称)」の提出が検討されている。

イ 地球温暖化対策の加速化及び生物多様性を重視する農林水産業の推進

地球温暖化は予想を超えて進行しており、その対策は喫緊の課題となっている。このため、農林水産省は、平成 19 年 6 月に策定した「農林水産省地球温暖化対策総合戦略」に基づき、これまでの地球温暖化防止策を加速化させ、国際協力等を進めることとしている（15 億円）。また、農林水産業は、その生産活動が生物多様性の保全に深くかかわっていることから、平成 19 年 7 月に策定した「農林水産省生物多様性戦略」に基づき、農林水産業が生物多様性に与える影響を測る指標の開発や地域住民等が生物多様性保全に資する活動に参画するための支援を行うこととしている（258 億円）。

（4）未来に向けた「美しい森林づくり」の推進と国産材の復活

ア 国民ニーズを捉えた「美しい森林づくり」に向け多角的な森林整備の推進

京都議定書での第 1 約束期間（平成 20 年から 24 年）における森林吸収目標 1,300 万炭素トンを達成するためには、平成 19 年度以降 6 年間で 330 万 ha に及ぶ間伐の実施や将来

を見据えた広葉樹林化などの多様な森林づくりの推進が必要である。このため、「美しい森林づくり」促進対策及びその国民運動の展開、花粉発生源対策などを行うこととしている（森林整備事業・治山事業 2,679 億円の内数、美しい森林づくり推進国民運動の展開 14 億円の内数、花粉発生源対策プロジェクト 26 億円）。

イ 森林資源の利活用による地域の新たなビジネスの創出など

木材価格の低迷等により、林業経営は長年厳しい状況に置かれている。そこで、森林や山村の地域資源を利活用した新たなビジネスの創出により、林業・木材産業の再生と適切な森林整備、地域の活性化を図ることとしている（25 億円）。また、林業再生の担い手の育成や森林組合等の林業事業体の活性化を支援することにより、林業生産コストを削減して国産材の安定供給体制を確立するとともに、製材品の品質向上や物流効率化の支援等により、国産材の利用拡大を進め、国産材の競争力を高めることとしている（国産材の競争力強化 159 億円、森林・林業・木材産業づくり交付金 97 億円の内数）。

ウ 大規模山地災害総合対策

大規模災害に備えるため、既存施設や森林等を活用することにより、治山施設機能強化事業や火山防災林整備促進対策、流域全体を対象とした治山対策の推進など、効率的に山地防災力を強化するとともに、危険地区の情報提供等を図るソフト対策とも一体となった総合的な治山対策を推進することとしている（1,053 億円）。

（５）力強い水産業と豊かで活力ある漁村の確立

ア 水産資源の回復・管理の推進

水産資源の持続的利用を図るため、科学的根拠に基づく資源管理を行うための資源量の推定、資源回復計画の作成、漁獲可能量（TAC）の適切な管理を行う（資源回復計画等の推進 28 億円、強い水産業づくり交付金等 77 億円の内数）。また、国際的な需要拡大等により需給が逼迫しているマグロ類の安定供給を図るため、マグロ資源の持続的利用の推進（4 億円）や持続的養殖生産の推進を進めることとしている（1.5 億円）。

イ 国際競争力のある経営体の育成・確保と活力ある漁業就業構造の確立

近年、資源の悪化、輸入の拡大、魚価の低迷、燃油価格高騰などにより、水産業の収益性が悪化する中で、漁業就業者は減少するとともに高齢化も進展している。将来にわたり水産物の安定供給を担う漁船漁業者を育成するとともに、効率的かつ安定的な漁業経営体を育成・確保するため、漁船漁業に関する収益性向上のための総合対策を講じる必要がある。さらに、経営改善の取組への支援や人材の育成・確保を通じて、効率的かつ安定的な漁業経営を育成し、あわせて漁協の経営再建を支援することとしている（漁船漁業構造改革等 119 億円）。

ウ 加工・流通・消費対策や未来を切り拓く新技術の開発

水産物市場の約 7 割は年間取扱高が 10 億円未満と零細で、取扱商品も質・量が不安定でコスト高となっている。こうした状況下で新鮮な国産水産物を安く消費者に届けるためには、産地市場の統廃合や産地・消費地間の安定供給契約の締結促進などを行い、流通効率化を進めることとしている（加工・流通対策 17 億円、流通拠点機能強化対策 1,000

億円の内数)。また、安定供給を図る新技術として、マグロやウナギの養殖生産技術、省エネルギー技術等の開発を行うこととしている(15億円)。なお、長期低利融資を措置する「水産加工資金法」は19年度末で期限が切れ、延長手続きが必要となるため、本年の通常国会に改正案の提出が予定されている。

エ 漁港・漁場・漁村の総合的整備、多面的機能の発揮

我が国の排他的経済水域・領海面積は世界で6番目の広さであり、また、周辺水域は世界3大漁場の一つでもある。こうした世界有数の漁場にある水産資源の生産向上を図るため、漁場づくりや藻場・干潟の造成、地域の創意工夫・特性をいかした漁村づくり、離島の漁業再生活動や漁業者が中心となって行う環境・生態系保全活動への支援などを行うこととしている(水産資源の生産力向上対策1,101億円の内数)。

3. 終わりに

本年は、戦後の農政の大転換というべき品目横断的経営安定対策がスタートして2年目に入る。昨年末には制度の基本は維持するものの、生産現場の実態に即した見直しが行われ、また、秋には、生産過剰による米価下落への対策がとられた。これに関して、平成19年度補正予算及び本予算により、「米政策及び品目横断的経営安定対策の見直し関連対策」として1,111億円の予算が計上され、また別途、米価緊急対策に基づく政府買入のために、120億円の措置が講じられることになっている。この他にも、燃油高騰対策や地球温暖化防止に向けたバイオマス燃料生産対策など、当面の課題に向けた予算が確保されている。

ただし、我が国の農業を取り巻く環境は、依然として、農業者の高齢化や耕作放棄地の増加、農山村の衰退など危機的状況にあり、食料自給率も18年度に40%を割り込み、主要先進国で最低水準にある。さらに、農産物貿易の自由化が趨勢であることを踏まえて国際化への対応も求められている。

今後、生産調整と米価をめぐる動きや、意欲と能力のある農業の「担い手」の育成・確保と農地政策の見直し、昨年末には妥結の可能性もあるWTO交渉への対応、地球温暖化対策等、内外の情勢に影響され農業の在り方が模索されるであろう。少なくとも、将来的に国際競争力に耐え得る強い農林水産業を実現し、食料自給率の向上に向けた生産基盤をどう強化するかという、我が国の農林水産業の長年の課題に真正面から向き合っていくことが、今後とも求められる。

¹ 食品残さ等を利用し製造され、国内の未利用資源を有効活用することで飼料自給率の向上に資する飼料。

² 平成17年12月のWTO香港閣僚会合に際し我が国が表明した途上国への支援策で、途上国が自由貿易体制から更なる利益を得るため、途上国の生産現場から輸出先の食卓等までを包括的に支援するもの。

³ 食品産業、農業、関連業種による連携を構築し、地域に密着した食品産業の振興を図る取組。

⁴ 稲わら、麦わら、もみ殻等の草本系のもの。