

# 平成 24 年度農林水産関係予算

## ～食と農林漁業の再生元年予算～

農林水産委員会調査室 たかはし ようこ  
高橋 陽子

### 1. 平成 24 年度農林水産関係予算の概要

平成 24 年度農林水産関係予算は総額 2 兆 1,727 億円で、対前年度比 95.7%、12 年連続での減少となった（当初予算ベース。以下同じ）。内訳は、①基盤整備などの公共事業費（災害復旧等事業費を含む）が 4,896 億円（対前年度比 94.3%）、②食料の安定供給の確保に資する諸施策を実施するために要する経費である食料安定供給関係費が 1 兆 1,041 億円（同 95.3%）、③ ①、②以外の農林水産政策経費である一般農政費が 5,790 億円（同 97.6%）となっている。なお、24 年度予算においては、東日本大震災からの復旧・復興対策については概算要求組替え基準（23 年 9 月 20 日閣議決定）に従い、要求・要望とは別に 24 年度の所要額を要求できることとされ、この復旧・復興対策分を含めると農林水産関係予算の総額は 2 兆 3,284 億円（対前年度比 102.5%）である。

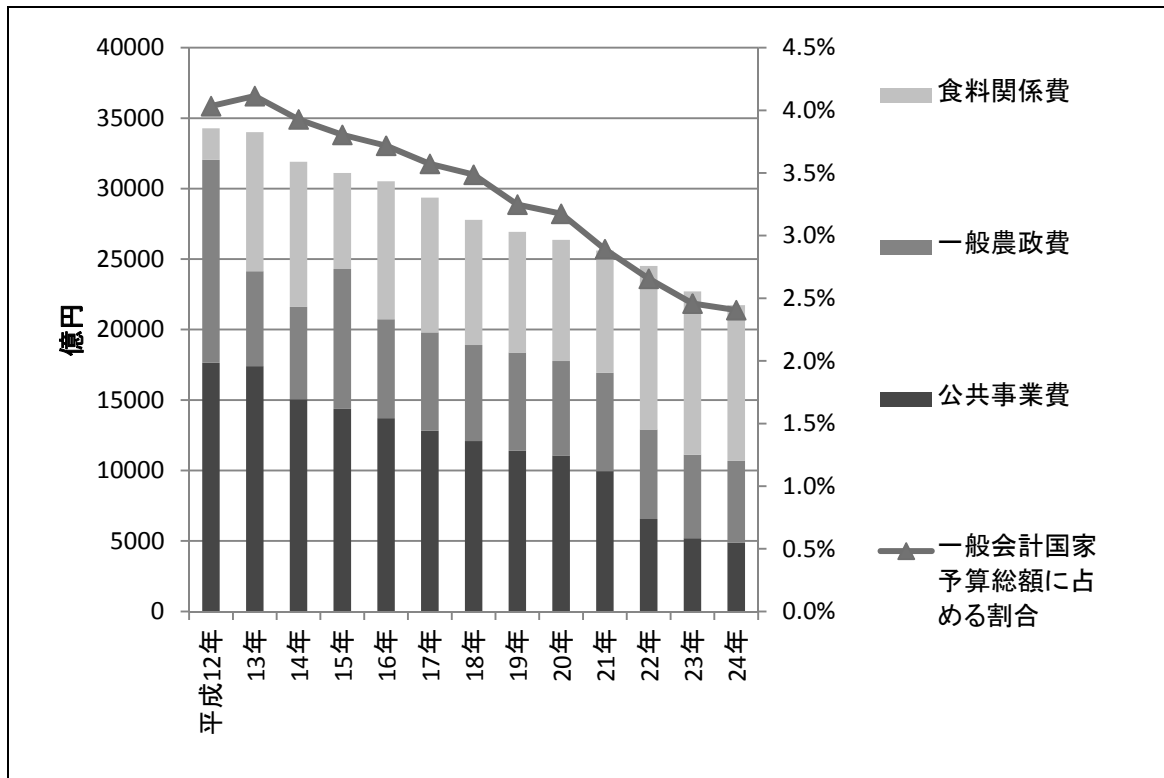
さらに、平成 23 年度第 4 次補正予算が、23 年 12 月、閣議決定された（2 兆 5,345 億円）。この第 4 次補正予算の編成は、平成 24 年度予算と並行して行われたこともあり、24 年度概算要求に挙げた項目のうち、前倒しで実施すべきものとされた<sup>1</sup>。農林水産関係予算は「食と農林漁業の再生に必要な経費」等として 1,630 億円で、全体の約 6% を占めている。

\*

農林水産関係予算総額の推移を見ると、平成 12 年の 3.4 兆円余から年々減少し、22 年度は 2.5 兆円を割り込んだ。この間の国の予算編成は、税収が伸び悩む中で、財源調達の手法として、公共事業予算を削減しつつ、歳出全体を縮減するものであった。そのため、農林水産予算も専ら公共事業予算を削減することで、予算総額の縮減が図られた。特に、戸別所得補償制度モデル対策が実施された 22 年度は、その財源を調達するため、公共事業費のうち農業農村整備費を 6 割以上削減した。23 年度、24 年度予算においても農業農村整備費は 22 年度と同額となっている。

なお、国の一般会計に占める農林水産予算の割合は、平成 13 年度の 4.1% から 24 年度当初予算では 2.4% となっている（図表 1）。

図表 1 農林水産関係予算の重要経費別内訳と一般会計総額に占める割合



(出所) 平成 23 年版食料・農業・農村白書参考統計表及び平成 24 年度農林水産関係予算のポイント (平成 23 年 12 月 窪田主計官) より作成

## 2. 東日本大震災復旧復興関係の補正予算

平成 23 年度予算の成立及び 24 年度予算の編成に当たっては、東日本大震災復旧・復興のための複数回にわたる補正予算の存在が前提となっていたため、その概要を以下に示す。

23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、東北地方を中心に、日本の農林水産業・農山漁村に甚大な被害を及ぼした。これまで明らかになった農林水産関係被害は 2 兆 3,410 億円に上っており (23 年 11 月 24 日時点)<sup>2</sup>、特に岩手・宮城・福島の 3 県は大きな打撃を受けた。

同年 3 月 29 日の 23 年度予算成立後、政府は総額 18 兆 1,166 億円に及ぶ平成 23 年度第 1～3 次補正予算を編成した。さらに、前述のように 24 年度予算と並行して、23 年度第 4 次補正予算が編成されている (図表 2)。特に壊滅的な被害を受けた水産業の復旧・復興対策費用は 23 年度当初予算における水産関係予算 2,002 億円を大きく上回る規模の補正予算額となった (第 1～3 次補正予算における計 7,340 億円)。

図表2 平成23年度第1～4次補正予算総額と農林水産関係主要項目

平成23年度第1次補正（平成23年5月2日成立）			
総額	4兆153億円	農林水産関係総額	3,817億円
		水産業復旧対策	2,153億円
		農地・農業用施設等の復旧	800億円
		生産手段・流通機能の回復	370億円
		経営の継続・再建支援	141億円
		農畜産物等の安全確認	5億円
		森林・林業復旧対策	344億円
平成23年度第2次補正（平成23年7月25日成立）			
総額	1兆9,988億円	農林水産関係総額	207億円
		二重ローン問題対策	194億円
		原子力被害対策	14億円
平成23年度第3次補正（平成23年11月21日成立）			
総額	12兆1,025億円	農林水産関係総額	1兆1,265億円
		水産業の復興	4,899億円
		農地等の生産基盤の復旧・整備	2,344億円
		経営の継続・再建	274億円
		生産手段・流通機能の回復	34億円
		6次産業化や再生可能エネルギーの活用	20億円
		農山漁村対策	11億円
		森林・林業復旧対策	2,359億円
		原発被害への対策	47億円
		その他災害復旧対策	1,206億円
平成23年度第4次補正（平成23年12月20日閣議決定）			
総額	2兆5,345億円	農林水産関係総額	1,630億円
		持続可能な力強い農業の実現【戦略1】	839億円
		6次産業化・成長産業化、流通効率化【戦略2】	353億円
		エネルギー生産への農山漁村資源の活用促進【戦略3】	28億円
		森林・林業再生【戦略4】	144億円
		水産業再生【戦略5】	209億円
		その他の追加財政需要	51億円

（出所）財務省資料及び農林水産省資料より作成

### 3. 平成24年度農林水産関係予算の重点事項

平成24年度農林水産関係予算は、「食と農林漁業の再生元年予算」と位置付けられ、「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」(23年10月25日 食と農林漁業の再生推進本部決定。以下「基本方針・行動計画」という。)に基づく施策を集中展開するものである。そのため、全体の予算の過半に当たる1兆2,034億円を計上しており、この「基本方針・行動計画」に挙げられた農林漁業再生のための7つの戦略に沿った施策を実施することとしている。

### (1) 持続可能な力強い農業の実現【戦略1】

「基本方針・行動計画」の1つ目の戦略として、「持続可能な力強い農業の実現」が掲げられている。具体的には、農地集積の推進及び新規就農の増大のため、戸別所得補償制度及び新規就農総合支援事業等を実施することとしている。

#### ア 戸別所得補償制度等の実施

平成23年度から本格実施されている農業者戸別所得補償制度は、同じ仕組みで継続して実施される。本制度は、販売価格が生産費を恒常的に下回っている作物を対象として、その差額を交付することにより、農業経営の安定と国内生産力の確保を図るとともに、戦略作物への作付転換を促し、もって食料自給率の向上と農業の多面的機能の維持を目指すものである。

平成24年度予算においては、①畑作物の所得補償交付金(2,123億円)、②水田活用の所得補償交付金(2,284億円)、③米の所得補償交付金(1,929億円)、④米価変動補填交付金(23年産)(294億円)、⑤加算措置(規模拡大加算等)(150億円)、⑥推進事業等(110億円)の、計6,901億円(所要額)となっている。

このほか、地域の中心となる経営体の決定とそこへの農地集積を支援する戸別所得補償経営安定推進事業(72億円)が新たに措置されている。これは、地域の中心となる経営体、そこへの農地集積や地域農業の在り方等を記載したマスタープランの作成への支援を行う地域農業マスタープラン作成事業(7億円)及び、地域の中心となる経営体への農地集積に協力する農地の所有者に対して交付する農地集積協力金(65億円)から成っている。これにより、5年後には、平地で20~30ha、中山間地域で10~20haの規模の経営体が耕地面積の8割を占める構造を目指すこととしている。

また、全国一律単価の戸別所得補償制度を補完するものとして、中山間地域等直接支払交付金(259億円)、農地・水保全管理支払交付金(247億円)、環境保全型農業直接支援対策(26億円)、甘味資源作物・国内産糖交付金等(所要額514億円)、水田・畑作経営所得安定対策(所要額722億円)が計上されている。

農業農村整備事業については、23年度と同額の2,129億円(公共)を確保したほか、新規に農業体質強化基盤整備促進事業(220億円)を計上し、畦畔除去等によるほ場の区画拡大や農地整備、老朽施設の更新等の農業水利施設の整備を支援する。また、耕作放棄地再生利用緊急対策交付金(所要額27億円)も計上された。

こうした戸別所得補償制度の適切な推進による多様な経営体の経営安定を図ることとあいまって、地域の中心となる経営体に農地の集積を促す仕組みやほ場の大区画化等により農地集積を加速化し、農業の競争力・体質強化を図ることとしている。

## イ 新規就農の増大

基幹的農業従事者<sup>3</sup>の平均年齢が 66.1 歳（平成 22 年）と高齢化が進展する中、青年の就農意欲の喚起と就農後の定着を図るため、新規就農総合支援事業（136 億円）を新たに実施する。具体的には、①就農前後の新規青年就農者への給付金の給付、②雇用就農を促進するための農業法人による実践的な研修に対する支援、③地域農業のリーダー人材の層を厚くする農業経営者教育の強化等を行うとしており、これらの取組によって、毎年 2 万人の青年就農者の定着を目指す。

このほか、女性の能力の積極的な活用として、経営体育成支援事業及び 6 次産業総合支援事業等において女性起業家枠（90 億円の 1 割程度）を設定するほか、女性経営者の発展支援（2 億円）を措置している。

## （2）6 次産業化・成長産業化、流通効率化【戦略 2】

「基本方針・行動計画」の戦略の 2 つ目としては、6 次産業化・成長産業化、流通効率化を挙げ、消費者のニーズに即した「美味しい」「安全」「環境にやさしい」といった農林漁業経営を促進することとしている。

### ア 農山漁村の 6 次産業化

平成 23 年 3 月に施行された 6 次産業化法<sup>4</sup>（平成 22 年法律第 67 号）に基づき、農林水産省は、農林漁業生産と加工・販売の一体化や、地域資源を活用した新たな産業の創出を促進するなど、農林漁業・農山漁村の 6 次産業化を推進している。

平成 24 年度予算においては、5 年後に 6 次産業の市場規模を 3 兆円、10 年後に 10 兆円に拡大するため、官民共同のファンドを創設し、成長資本の提供と経営支援を一体的に実施することとしている（300 億円）。あわせて、6 次産業化の先達・民間の専門家（ボランティア・プランナー、6 次産業化プランナー等）による経営の発展段階に即した農林漁業者等への個別相談の実施等の経営改革、輸出戦略の立て直し、新産業創出等を総合的に支援する（95 億円）。

### イ 消費者との絆の強化

食を始めとする農山漁村の豊かな資源を活かし、集落ぐるみで都市農村交流等を促進する取組を国が直接支援する、食と地域の交流促進対策交付金（14 億円）を引き続き措置し、27 年度に約 450 億円規模の集落型の経済活動創出を目指す。

### ウ 「美味しい」「安全」「環境にやさしい」といった日本農業の持ち味の再構築

地球温暖化防止や生物多様性保全に効果の高い営農活動に取り組む農業者に対して直接支援する環境保全型農業直接支援対策（26 億円）（前掲）を引き続き実施する。また、消費・安全対策交付金（26 億円）として、地方の自主性の下、①農畜水産物の安全性の向上、②家畜の伝染性疾病と作物の病害虫の予防及びまん延防止、③食品事故等の対応のためのトレーサビリティの普及、④地域における食育の取組を進めることとしている。

### エ その他品目別対策等

戸別所得補償制度の対象とならない作物等については、野菜価格安定対策事業（所要額 159 億円）、果樹・茶支援対策事業（67 億円）、畜産・酪農経営安定対策（所要額 1,739

億円)等の品目別対策が引き続き措置されている。また、関連対策として、鳥獣被害防止総合対策交付金(95億円)、強い農業づくり交付金(共同利用施設整備関係)(16億円)、産地再生関連施設緊急整備事業(95億円)、家畜衛生総合対策(56億円)等が講じられる。

### (3) エネルギー生産への農山漁村資源の活用促進【戦略3】

東京電力福島第一原発事故を契機として、再生可能エネルギーによる自立・分散型のエネルギー供給システムの実現を図ることが喫緊の課題となっている。そこで、農山漁村に豊富に存在する資源を活用した再生可能エネルギーを最大限活用することにより、雇用と所得を創出し、農山漁村の活性化につなげていくことを戦略3に掲げ、農山漁村再生可能エネルギー導入事業(12億円)を新たに実施する。

### (4) 森林・林業再生【戦略4】

「基本方針・行動計画」において、森林・林業の再生については、木材自給率50%を目指し、森林・林業再生プラン(21年12月25日農林水産省公表)及び森林・林業基本計画(23年7月26日閣議決定)を推進するとの戦略が示された。森林・林業再生プラン及び新成長戦略(22年6月18日閣議決定)に基づき、23年度から森林管理・環境保全直接支払制度が実施されているが、改正森林法(平成23年法律第20号)の全面施行(24年4月1日)に伴い、森林経営計画に基づく搬出間伐といった森林整備支援が本格的に実施される(314億円)。本直接支払制度の主な内容は、森林経営計画の認定を受けた森林等において、搬出間伐等の森林施業とこれと一体となった森林作業道の整備を支援するほか、早急に間伐が必要な森林(要間伐森林)について、市町村等が施業代行を行う場合についても支援しようとするものである。

このほか、森林・林業人材育成対策(61億円)、地域材供給倍増対策(11億円)、森林・林業・木材産業づくり交付金(6億円)、森林計画推進事業(6億円)、林業金融対策(16億円)、治山事業(公共)(575億円)等が講じられる。

### (5) 水産業再生【戦略5】

「基本方針・行動計画」において、水産業の再生については、近代的・資源管理型で魅力的な水産業を構築するとの戦略が示されている。平成23年度に資源管理・漁業所得補償対策は、資源管理に取り組む漁業者に対する共済・積立ぷらすを活用した「資源管理・収入安定対策」と燃油高騰等に対する「コスト対策」である。24年度においても、本対策を継続することとしており、その予算額は438億円である。変更点としては、資源管理・収入安定対策について、漁業共済の対象となる養殖業の種類を拡大し、うに、ほや等を追加するとともに、コスト対策について、燃油価格の高止まりに備えて補填基準を引き下げることをしている。

このほか、漁業金融・漁協経営対策(19億円)、漁船漁業・担い手確保対策事業(38億円)、強い水産業づくり交付金(45億円)、漁場環境保全・被害対策事業(45億円)、水産

基盤整備事業〈公共〉(690億円)等が講じられる。

## (6) 震災に強い農林水産インフラの構築【戦略6】

「基本方針・行動計画」においては、東日本大震災を踏まえて、防災・減災の観点から全国的なインフラ整備を見直すとしている。平成24年度予算では、復旧・復興対策分として別途計上され、農業・林業・水産業それぞれについて、復興に向けた以下のような事業を行うこととしている。

### ア 水産業の復興

東日本大震災によって特に甚大な被害を受けた水産業については、平成23年度第1～3次補正予算において総額7,340億円に上る予算を計上し、復旧・復興に努めているところである。

「基本方針・行動計画」においては、平成23年度が最終計画年度となっている漁港・漁場整備長期計画の次期計画を、東日本大震災等への対応を踏まえて策定し、流通拠点漁港における高度衛生管理型荷捌き所・岸壁等を整備し、流通・加工機能の強化等を推進するとされた。

このため、平成24年度予算では、流通拠点漁港における高度衛生管理対策や水産資源の回復対策の推進を図るとともに、漁港の地震津波防災対策の強化、水産基盤整備事業に250億円、水産業復興支援対策に313億円が計上されている。また、漁場のがれき撤去等の支援、水産物の放射性物質調査を行う漁場復旧・環境調査(82億円)、実質無利子・無担保・無保証人融資の推進、就業支援等を行う漁業金融・担い手対策(118億円)等が措置されている。

### イ 農業の復興

東日本大震災では、農業水利施設等が損壊し、農業用水の通水停止による営農被害に加え、周辺施設等への2次被害を及ぼすなどの深刻かつ甚大な被害が発生した。こうした被災地の農業再生に向けた農業水利施設の整備等を実施するとともに、震災の教訓を踏まえ、農業水利施設の耐震化対策等の全国対策を実施するため、農業農村整備事業〈公共〉(255億円)が措置されている。

このほか、農地・水保全管理支払交付金(6億円)や被災者向け農の雇用事業(4億円)など、被災地域・被災者向けに既存の事業を活用したメニューも措置されている。

### ウ 森林・林業の復興

東日本大震災で、海岸部の保安林に甚大かつ広域に及ぶ被害が発生するとともに、山間地でも山腹崩壊等の被害が発生した。そこで、海岸防災林の復旧・再生を図るとともに、間伐等による「災害に強い森林づくり」を進め、復興木材の安定供給を推進する森林整備事業・治山事業〈公共〉(113億円)が実施される。

## (7) 原子力災害対策の取組【戦略7】

「基本方針・行動計画」における7つ目の戦略として、原子力災害対策を挙げた。原子力災害による日本の農林水産物への被害は現在もなお拡大し、信認を著しく毀損している

とし、政府はこうした被害に対する農林漁業者の心情に思いをはせ、一丸となって原子力災害対策に正面から取り組むとしている。

具体的には、農産物等消費拡大推進事業（1億円）、放射性物質による農畜産物等影響実態調査対策（7億円）、農地・森林等の放射性物質の除去・低減技術の開発（2億円）、森林・林業における放射性物質等対策（20億円）を実施するとしている。

#### 4. まとめ

平成24年度農林水産関係予算は、復旧・復興対策分及び平成23年度第4次補正予算を合わせると2兆4,914億円、対前年度比109.7%となる。しかし、東日本大震災による農林水産業に対する被害の大きさに鑑みると、今後も継続して幅広い施策を効果的に展開する必要がある。また、東京電力福島第一原発事故による被害はいまなお収束しておらず、政府や地方公共団体、東京電力のみならず、生産者、食品事業者、そして消費者等の関係者一体となった対応も必要であろう。

平成22年度にモデル対策として導入、23年度に本格実施された戸別所得補償制度については、23年8月に民主・自民・公明の3党の間で、24年度以降の制度の在り方について、「政策効果の検証をもとに、必要な見直しを検討する」ことで合意された。24年度予算の編成までに見直しが間に合わなかったため、同年12月、3党協議は打切りとなったが、今後も迅速な見直し作業を継続する必要がある。

また、平成22年度の戸別所得補償制度の導入の際に大幅削減となった農業農村整備事業もその予算水準が落ち込んだままである。東日本大震災により、農林水産インフラの整備の重要性が改めて見直される中で、老朽化した農業水利施設等の維持・補修を十分行き届かせる事業費が確実に確保される必要がある。

さらに、昨年11月、野田総理が環太平洋連携協定（TPP）交渉参加に向けて関係国との協議に入ることを表明したが、「基本方針・行動計画」に基づく平成24年度予算及び23年度第4次補正予算については、TPP交渉参加とは関係なく実施すべきものとしている<sup>5</sup>。ただ、TPP交渉参加の判断に当たっては、TPPによる影響を織り込み、必要と見られる農業対策や規模を併せて示すことで、国民への十分な情報開示を行う必要があるだろう。

#### 【参考資料】

農林水産省『平成24年度予算の概要（未定稿）』（平24.1）

---

<sup>1</sup> 鹿野農林水産大臣記者会見（平成23年12月2日）

<sup>2</sup> 農林水産省「東日本大震災からの農林水産業の復旧・復興」（平成23年12月）

<sup>3</sup> 基幹的農業従事者とは、農業就業人口（農業に主として従事していた世帯員）のうち、調査期日前1年間の普段の主な状態が「仕事に従事していた者」のことをいう。

<sup>4</sup> 地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律

<sup>5</sup> 筒井農林水産副大臣記者会見（平成23年12月8日）、鹿野農林水産大臣記者会見（平成23年12月16日）