

平成 25 年度農林水産関係予算

— 攻めの農林水産業の展開に向けて —

農林水産委員会調査室 かわた なおひろ
河田 尚弘

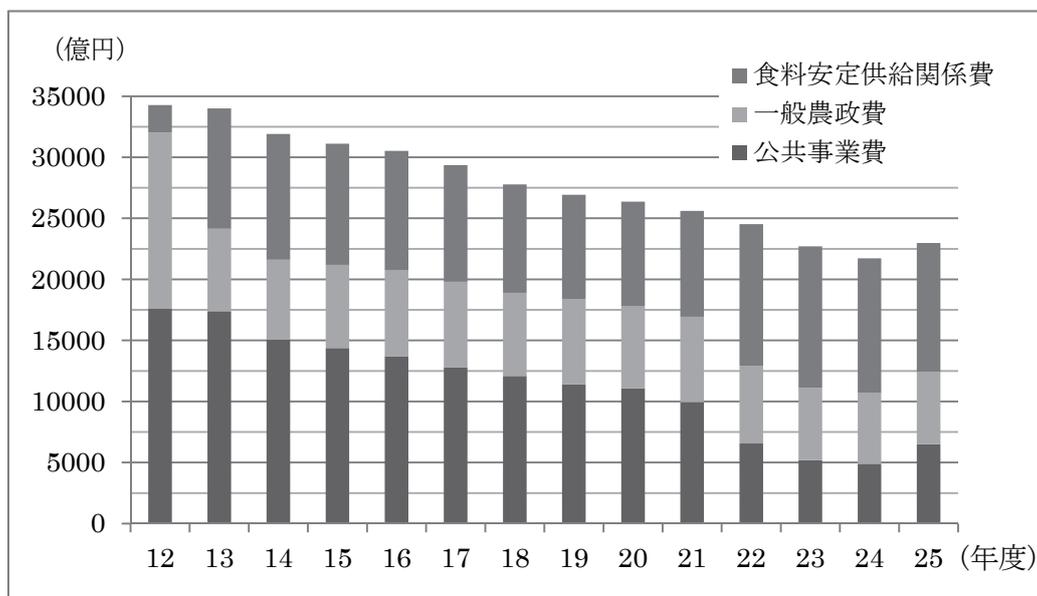
1. 平成 25 年度農林水産予算の概要

平成 25 年度農林水産関係予算は総額 2 兆 2,976 億円で、対前年度比 105.7%、13 年ぶりの増加となった（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 6,506 億円（対前年度比 132.9%）、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 539 億円（同 95.5%）、③ ①、②以外の農林水産政策経費である一般農政費が 5,930 億円（同 102.4%）となっている。なお、25 年度の農林水産関係予算には、地域自主戦略交付金¹返戻分 1,224 億円、国有林野事業特別会計の一般会計化分 316 億円及び東日本大震災復興特別会計への繰入分 33 億円が含まれる。

また、25 年 1 月 15 日閣議決定の 24 年度補正予算における農林水産関係補正予算は 1 兆 39 億円となっており、24 年度補正予算の財政支出 10 兆 2,815 億円の約 1 割を占めている。

国は、税収が伸び悩む中で、財源調達的手法として、主に公共事業を縮減しつつ、歳出全体を縮減する手法をとった。農林水産関係予算も主に公共事業予算の縮減を図っており、農林水産関係予算の推移を見ると、12 年度の 3.4 兆円余から年々縮減されてきた（図 1）。

図 1 農林水産関係予算の推移



（注）12 年度には、食料安定供給関係費の区分はなく、主要食糧関係費として区分されていた。

（出所）平成 25 年度農林水産関係予算のポイント（平成 25 年 1 月 財務省資料）及び平成 23 年版食料・農業・農村白書参考統計表より作成。

一方、24年12月に政権交代した自公政権では、政権公約に掲げた「攻めの農林水産業」を展開するため、新規就業支援、農業機械等導入支援、木材利用ポイント、新食品開発支援、6次産業化、農林漁業成長産業化ファンドの拡充、農山漁村の資源を活用した再生可能エネルギーの展開等に取り組む方針を示した²。これを受けて、25年度農林水産予算は、①国土強靱化・競争力強化、②経営所得安定対策等、③担い手・農地総合対策、④国産農林水産物の消費・輸出対策、⑤生産振興対策、⑥再生可能エネルギーの大々的な展開、⑦食の安全・安心、都市と農山漁村の共生・対流等、⑧森林・林業・山村振興対策、⑨水産業・漁村振興対策の9つの柱立てを行い、前年度と比較して総額を増加させた。特に農林水産業の競争力を強化するための基盤となる公共事業費の大幅な増額が図られており、大幅に縮減されていた農業農村整備事業関係予算³については、24年度補正予算と25年度予算を合わせて5,902億円が措置され、自公政権であった21年度予算⁴と同等の規模となっている。

以下、25年度農林水産関係予算の主なポイントについて見ていくこととする。

2. 国土強靱化・競争力強化

(1) 農林水産業の基盤整備

農業生産性の向上や食料供給力の確保のためには、営農条件の良い農地や農業用水等が必要となる。また、豪雨、地震、地すべり等の自然災害が増大する中、安全で安心な農村生活を実現するためには、災害に強い農村づくりが重要となる。このため、農業水利施設の整備、水田の大区画化や汎用化、畑地かんがい、豪雨対策、耐震対策等の農業農村整備事業が行われている。一方、戦後整備された農業水利施設は老朽化が進んでいる。耐用年数を超過している施設が増加するに伴い、施設の損壊や漏水等の事故が増え、早期の改修が必要となっている。

農業農村整備事業は、民主党政権の下で「コンクリートから人へ」という公共事業削減の流れの中で大幅に縮減され、結果として戸別所得補償制度に振り向けられた。しかし、自公政権に戻ったことにより、25年度は前年度比498億円増の2,627億円が措置されている。24年度補正予算においても農業農村整備事業に1,640億円が計上されている。

また、農山漁村地域整備交付金は、地域自主戦略交付金に繰り入れられていた分が戻された関係で前年度の96億円から大幅に増加して1,128億円となっている。農山漁村地域整備交付金は、自治体が農山漁村地域整備の目標等を記載した農山漁村地域整備計画を策定し、農業農村、森林、水産の各分野の事業を総合的・横断的に実施することに対し、国が都道府県に交付金を交付するものである。

そのほか、農林水産業の基盤整備に関しては、治山事業(611億円)、森林整備事業(1,185億円)、水産基盤整備事業(721億円)がそれぞれ前年度より増額して措置されており、24年度補正予算においてもそれぞれ当初予算に匹敵する額が措置されている。

(2) 農林水産関係施設整備

農業分野では、強い農業づくり交付金(244億円)が大幅に増額されている。同交付金

は、国内農畜産物の安定供給のため、生産から流通までの強い農業づくりに必要な共同利用施設⁵の整備等を支援するものである。24年度では、事業仕分けの指摘⁶や地域自主戦略交付金に繰り入れられる措置により縮減され、21億円となっていた。なお、24年度補正予算でも215億円が措置されている。

また、森林・林業分野では、森林・林業再生基盤づくり交付金（16億円）が新規で措置されている。この交付金は林業生産のコスト低減を図るために必要な高性能林業機械の整備等を支援するものである。

水産分野では、強い水産業づくり交付金が前年度比16億円増の61億円で措置されている。この交付金は産地における水産業の強化と漁港・漁村における新しい防災・減災対策を支援するものであり、24年度補正予算でも46億円が措置されている。

3. 経営所得安定対策等

戸別所得補償制度については、「経営所得安定対策」に名称変更され、予算額の精査が行われたが、基本的に平成24年度の仕組みを維持している。政権交代に伴い今後、新たな仕組みが検討されることになっており、その調査の実施に必要な経費が計上されている（多面的機能・担い手調査16億円）。この調査は農業の多面的機能を評価した「日本型直接支払い」及び新たな経営所得安定制度を中心とする「担い手総合支援」の制度設計に向けたものである。

経営所得安定対策は、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、麦・大豆等への作付け転換を促し、もって食料自給率の向上を目指すものである。各種交付金単価については前年度の単価をそのまま据え置いている。これは既に営農計画を立てて、作付けの準備を始めている農業の現場を混乱させないためである。

経営所得安定対策の予算額は、前年度より4.5%減の7,185億円となっている。具体的には、①畑作物の直接支払交付金（所要額⁷2,123億円）、②水田活用の直接支払交付金（2,517億円）、③米の直接支払交付金（1,613億円）、④米価変動補填交付金（24年産）（84億円）、⑤収入減少影響緩和対策（24年産）（所要額724億円）、⑥加算措置⁸（20億円）、⑦直接支払推進事業等（104億円）となっている。

畑作物の直接支払交付金は、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ、そば、なたねを生産数量目標に従って生産する農業者に対し交付金を直接交付するものである。支払は数量払が基本となっているが、営農を継続することの対価（営農継続支払2万円/10a）として必要最低限の経費は面積払で支払われる仕組みとなっており、前年度と同様である。

水田活用の直接支払交付金は、水田で麦や大豆等の戦略作物を生産する農業者に対して、面積払で交付金を直接交付するものである。交付金の単価は、主食用米を生産した場合と同等の所得を確保できる水準となっている。

また、経営所得安定対策を補完する制度として、中山間地域等直接支払交付金（285億円）、農地・水保全管理支払交付金（282億円）、環境保全型農業直接支援対策（26億円）が措置されている。

農業者戸別所得補償制度の名称変更と同様に、漁業でも、資源管理・漁業経営安定対策（373 億円）が措置されている。これは計画的に資源管理に取り組む漁業者に対して、基準収入⁹から一定以上の減収が生じた場合に、漁業共済等により減収を補填するものであり、24 年度の資源管理・漁業所得補償対策と内容は同じである。

4. 担い手・農地総合対策

日本の農業は高齢化が進んでいる。平成 23 年には、農業就業人口¹⁰260 万人に占める 65 歳以上の割合が 6 割の 158 万人、75 歳以上の割合が 3 割の 83 万人となっている（表 1）。

将来の展望を描くことができない集落・地域が増えている中で、24 年度から高齢化や後継者不足等の問題を解決するために、地域レベルでの話し合いに基づき、どのような経営体を中心となって地域農業を引っ張っていくのか等、人と農地の問題を解決するための未来の設計図を記載した地域農業マスタープラン（以下「人・農地プラン」という。）を作成する取組が実施されている。人・農地プランに対しては、25 年度予算では農地集積協力金（65 億円）や青年就農給付金（175 億円）等が講じられている¹¹。

特に青年就農給付金は、青年の就農意欲の喚起と就農後の定着を図るため、就農前の研修期間（2 年以内）及び経営が不安定な就農直後（5 年以内）の所得を確保する給付金（年間 150 万円）を交付するもので、全国的に非常に人気が高く、都道府県からの要望人数が 24 年度予算で想定した 8,200 人を大幅に上回る約 15,400 人となり（24 年 3 月末時点）、財源の不足が懸念されていた。これに対して、24 年度補正予算において 77 億円が計上され、25 年度予算には前年度比 61 億円増の 175 億円が措置されている。

なお、林業・漁業についても、緑の青年就業準備給付金事業（4 億円）と漁業の青年就業準備交付金（2 億円）が措置され、担い手確保のために就業前の研修期間に給付金を交付する事業が行われる。

表 1 農業就業人口の推移

（単位：千人、%、歳）

	平成12年	17	22	23
農業就業人口	3,891	3,353	2,606	2,601
65歳以上 (割合)	2,058 (52.9)	1,951 (58.2)	1,605 (61.6)	1,578 (60.7)
75歳以上 (割合)	659 (16.9)	823 (24.6)	809 (31.0)	825 (31.7)
平均年齢	61.1	63.2	65.8	65.9

（出所）農林水産省「農林業センサス」、「農業構造動態調査」

5. 国産農林水産物の消費・輸出対策

我が国では、農林水産物・食品の輸出額を 32 年に 1 兆円水準にまで伸ばすという目標に向けて取組が進められている。近年の農林水産物の輸出額は 4～5 千億円となっており、目標を達成するためには、輸出額を倍増させなければならない（図 2）。

そのために、25 年度予算では、輸出倍増プロジェクト（16 億円）を引き続き実施し、JETRO（ジェトロ）を活用した総合的なビジネスサポート体制を構築するとともに、輸出

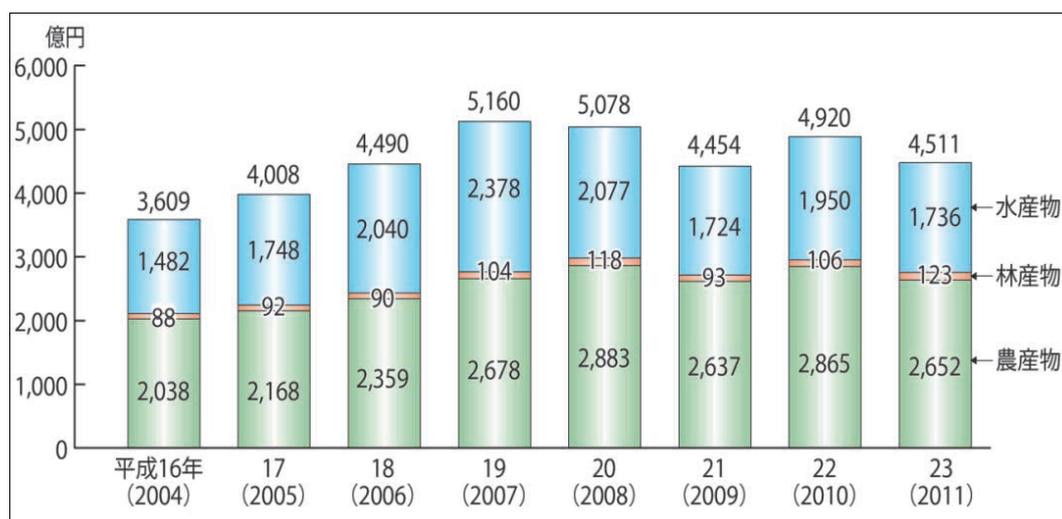
拡大に必要な調査を実施することとしている。

また、新たに措置された日本の食を広げるプロジェクト（40 億円）では地産地消等の取組とともに、海外見本市への出展等の日本食・食文化の発信により農林水産物の消費拡大、輸出の促進等を推進するとしている。

そのほか、輸出対策としては、漁港における高度衛生管理型施設の整備（721 億円の内数）が措置されている。これは輸出促進のための漁港における高度衛生管理型荷さばき所、岸壁等の整備を推進し、輸出先等の衛生基準を満たすことを目的としている。

なお、東日本大震災による原発事故に伴い諸外国・地域において輸入規制が行われたため、農林水産物・食品の輸出額には落ち込みが生じた。我が国は諸外国に対して、関係省庁と連携し、我が国の原発事故に対する対応やデータ等の情報提供を行っており、カナダの輸入規制の解除等、徐々に規制が緩和されつつある。しかし、平成 25 年 2 月現在、40 を超える国・地域において輸入規制がとられたままとなっており、さらなる取組が必要となっている¹²。

図 2 農林水産物・食品の輸入額の推移



(出所) 食料・農業・農村白書（平成 23 年度版）

6. おわりに

平成 25 年度農林水産関係予算は 13 年度ぶりに増額になるとともに、24 年度補正予算を合わせると、3 兆 3,015 億円と非常に規模の大きな額が措置されている。公共事業に重点的な配分がなされているが、24 年 12 月末で約 1,000 兆円の借金を抱える我が国の厳しい財政状況の中、26 年度以降の財源確保が課題となるだろう。

戸別所得補償制度は、経営所得安定対策に名称を変更し、25 年度も維持された。戸別所得補償制度は米の過剰作付面積が大きく減少するなど、農業者からも一定の評価を得ていたと見られる。政権交代に伴い、26 年度に向けて見直しが検討されており、米や畑作物だけではなく果樹や野菜にまで対象を広げる考えと伝えられている。農業の現場に混乱を生じさせないためにも、26 年度予算の編成に向けて早急にその姿を示す必要があるだろう。

【参考文献】

農林水産省『平成 25 年度予算の概要（未定稿）』（平 25. 1）

-
- ¹ 地方への補助金を所管する府省から拠出を受け、補助事業の一部について、内閣府に一括して予算を計上し、各府省の所管にとられず、地方自治体が自主的に選択した事業について交付金を交付するもの。
- ² 「日本経済再生に向けた緊急経済対策」（平成 25 年 1 月 11 日閣議決定）
- ³ 農業農村整備事業と農山漁村地域整備交付金を合わせた額（ただし、平成 21 年度は農業農村整備事業のみ）。農山漁村地域整備交付金は自治体の裁量で実施する事業であり、農業農村整備事業には 25 年度予算で 735 億円程度、24 年度補正予算では 900 億円程度が充てられる見込みである。
- ⁴ 平成 21 年の農業農村整備事業関係予算（21 年度予算と 20 年度補正予算を合わせた額）は 5,820 億円である。
- ⁵ 乾燥調整施設、集出荷貯蔵施設、農産物処理加工施設、家畜市場、畜産物処理加工施設等の施設。
- ⁶ 平成 21 年 11 月 27 日の行政刷新会議による事業仕分けで、強い農業づくり交付金は、補助金から融資への転換を進めるべき等の理由により、予算要求の縮減（1/2 から 1/3 程度）と結論づけられた。
- ⁷ 所要額とは、一般会計で計上する額のほか、一般会計以外、つまり特別会計が保有している金額や各種団体に積み立てられている基金を含めた額をいう。
- ⁸ 加算措置のうち、「再生利用交付金」は 24 年度と同様の内容で措置されたが、24 年度の「緑肥輪作加算」は「水田活用の直接支払交付金」の「産地資金」に統合され、また、従来の「規模拡大加算」は、「担い手への農地集積推進事業」の中で実施される。また、「集落営農の法人化等に対する支援」は「担い手・農地総合対策」の中で実施されることとなった。
- ⁹ 個々の漁業者の直近 5 年の収入のうち、最大値と最小値を除いた中庸 3 カ年の平均値。
- ¹⁰ 15 歳以上の農家世帯員のうち、自営農業のみに従事した者または自営農業以外の仕事に従事していても年間労働日数で自営農業が多い者。
- ¹¹ 就農前の研修期間に交付される青年就農交付金（準備型）については、人・農地プランに位置づけられている必要はない。
- ¹² 『諸外国・地域の規制措置（平成 25 年 2 月 20 日現在）』2013. 2. 20 農林水産省資料
(http://www.maff.go.jp/j/export/e_info/hukushima_kakukokukensa.html)