

平成20年度

農林水産関係予算について

主計局主計官
美並 義人

1. はじめに

平成20年度農林水産関係予算は、農政改革を着実に推進する観点から、水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）及び農地政策改革の具体化を進めるとともに、「食の安全・安心」、「地球温暖化防止」等、喫緊の課題に対応するものとしている。他方で、独立行政法人向け財政支出の削減等、歳出改革路線の継続を図り、26,370億円（対前年度比2.1%減）となった。これは、13年度以来8年連続の対前年度減額であり、昭和57年度のピーク37,010億円と比べ、1兆円を超える減額、削減率にして約3割の減となっている。

主要な課題・分野に係る施策・予算の概要は以下のとおりである。

2. 農政改革の着実な推進

(1) 水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）等

我が国の農家1戸当たりの平均耕地面積は約1haであり、他の先進国に比べ、引き続き零細な農業生産構造が維持されている。

こうした中、平成19年度より、経営規模の拡

大と経営感覚の醸成により国内農業の体質強化を図る観点から、集落営農を含む一定規模以上の担い手に助成対象を限定した品目横断的経営安定対策、農業者や産地が自らの判断により適量の米生産を行う「米づくりのあるべき姿」を目指した米政策改革推進対策等が実施されたところである。

19年度は、米の生産調整の実効性を確保することが出来ず、作況99にもかかわらず生産量が需要量を上回ったこと等により、出来秋に米価が大幅に下落する異常事態となった。このような米価下落は、中長期的に米の安定的な供給体制を担うべき経営規模の大きい担い手農家等の経営を不安定なものとするところから、米緊急対策が講じられることとなった（19年10月）。

また、19年度から開始した品目横断的経営安定対策等については、農業現場の意見を踏まえ、農政改革を引き続き推進するために制度の基本的方向性を維持した上で、農業者・地域の実態に即した見直しが行われた（19年12月）。

① 米緊急対策

米緊急対策は、

- i) 19年6月末に77万トンであった政府米の備蓄量を100万トンまで積み増すこととし、19

農林水産関係予算の推移

(単位：億円、%)

区 分	(1982年度) 57年度	(2003年度) 15年度	(2004年度) 16年度	(2005年度) 17年度	(2006年度) 18年度	(2007年度) 19年度	(2008年度) 20年度	
一般会計予算総額	(6.2) 496,808	(0.7) 817,891	(0.4) 821,109	(0.1) 821,829	(▲ 3.0) 796,860	(4.0) 829,088		(0.2) 1,525
うち 一般歳出	(1.8) 326,200	(0.1) 475,922	(0.1) 476,320	(▲ 0.7) 472,829	(▲ 1.9) 463,660	(1.3) 469,784		(0.7) 3,061
農林水産関係予算総額	(0.2) 37,010	(▲ 2.5) 31,114	(▲ 1.9) 30,522	(▲ 3.8) 29,362	(▲ 5.4) 27,783	(▲ 3.1) 26,927		(▲ 2.1) ▲ 557
(1) 公共事業関係費	<39.9> 14,750	<46.2> 14,378	<44.9> 13,712	<43.6> 12,814	<43.5> 12,090	<42.3> 11,397	<42.0> 11,074	(▲ 2.8) ▲ 323
(2) 食料安定供給関係費	<49.9> 18,488	<31.9> 9,922	<32.1> 9,785	<32.5> 9,556	<32.0> 8,878	<31.8> 8,555	<32.5> 8,582	(0.3) 27
(3) 一般農政費	<10.2> 3,772	<21.9> 6,814	<23.0> 7,024	<23.8> 6,992	<24.5> 6,814	<25.9> 6,975	<25.5> 6,714	(▲ 3.7) ▲ 261
農業関係予算	[9,732] 30,276	[8,998] 23,605	[8,549] 23,237	[7,949] 22,411	[7,451] 21,139	[6,916] 20,431	[6,844] 20,045	[▲ 72] ▲ 386
林業関係予算	[2,981] 3,574	[3,355] 4,476	[3,253] 4,388	[3,092] 4,193	[2,988] 4,026	[2,923] 3,947	[2,779] 3,854	[▲ 144] ▲ 93
水産業関係予算	[2,036] 3,161	[2,026] 3,032	[1,910] 2,897	[1,773] 2,758	[1,651] 2,617	[1,558] 2,549	[1,452] 2,471	[▲ 106] ▲ 78

- ① 1. 予算額は当初予算額で、上段の()書きは対前年度増▲減率、< >書きは農林水産関係予算に占める構成比、[]書きは公共事業関係費で内数である。
2. 13年度予算において、主要食料関係費を食料安定供給関係費に組み替え、また、17年度、20年度においては、食料安定供給関係費と一般農政費の間で組み替えをしたので、過年度についても組み替え後の計数としている。
3. 17年度から措置された地域再生基盤強化交付金額を除く。
4. NTT-A、NTT-Bタイプを除く。
5. 20年度予算には国営土地改良事業特別会計の一般会計化に伴う増額287億円を含む。これを除けば農林水産関係予算は対前年度比▲3.1%である。
6. 対前年度額以外の計数は、それぞれ四捨五入によっているので端数において合計と合致しないものがある。

年内に19年産米34万トンを買入れるとともに、備蓄米の市場への放出は当面、原則として抑制すること、
ii) 全農が保有する主食用米（10万トン）を非主食用（飼料用）に処理することとし、その際、政府が応分の助成をすること、
iii) 20年産の生産調整については、農協系統と行政が連携して目標達成のため全力を挙げるとともに、主食用需要を超える生産が行われた場合に、生産者団体による主体的な出口対策を構築すること、
等を具体的内容としている。

これは、米価下落の機会を捉え、政府の備蓄運営方針の範囲内で政府備蓄米を適正水準

（100万トン）まで買い増すとともに、19年度から開始した米政策改革の第2ステージにおいて、農業者・農業者団体主体の需給調整の下、20年産米の生産調整の実効性確保に向け、行政としても最大限の取組を行うこととしたものである。

② 品目横断的経営安定対策等の見直し

米緊急対策を実施したことにより、19年産の米価が下げ止まったことを踏まえつつ、品目横断的経営安定対策、米政策改革推進対策、農地・水・環境保全向上対策について、対策導入初年度における現場の意見を踏まえて見直しを実施したところである。

米政策及び水田・畑作経営所得安定対策(品目横断的経営安定対策)の円滑な実施にかかる対応

(単位：億円)

	19補正	20当初
1. 米の生産調整実施者支援充実対策		
(1) 地域水田農業活性化緊急対策 (長期契約による生産調整拡大実施者への支援・非主食用米低コスト生産対策)	地域水田農業活性化緊急対策 500億円	
(2) 担い手経営革新促進事業 (過去実績がない場合の品目横断支援)		担い手経営革新促進交付金 52億円
(3) 生産条件不利補正対策 (生産調整面積増等に伴う品目横断支援)	食料安定供給特区(安定勘定)への繰入(ゲタ) 144億円	食料安定供給特区(安定勘定)への繰入(ゲタ) 31億円
2. 米価下落対策		
(1) 収入減少影響緩和対策の充実(水田・畑作経営所得安定対策)(10%超下落への対応)		食料安定供給特区(安定勘定)への繰入(ナラシ) 111億円
(2) 小規模農家への収入減少影響緩和対策の充実(稲作構造改革促進交付金)(10%超下落への対応)		食料安定供給特区(米勘定) 54億円
(3) 緊急米価安定支援対策 (全農保有米の飼料用処理)	食料安定供給特区(調整資金)への繰入 50億円	
3. 先進的小麦生産等支援対策		
(1) 小麦主産地緊急支援対策	担い手経営革新促進交付金 98億円	担い手経営革新促進交付金 53億円
(2) てん菜主産地緊急支援対策	担い手経営革新促進交付金 7億円	担い手経営革新促進交付金 10億円
対 策 額	799億円	312億円
	(補正・当初合計) 1,111億円	

米政策改革推進対策としては、20年産の米の生産調整の実効性を確保するため、長期契約に基づき生産調整面積を拡大する者に対する支援を実施することとした。

また、品目横断的経営安定対策については、加入要件・対象品目等の制度の基本を維持した上で、地域の実情を踏まえた市町村特認制度を創設するとともに、先進的な小麦主産地等における品質向上のための取組支援、大幅な米価下落が農業経営に与える影響を緩和する措置の充実等を行うこととした。(さらに、品目横断的経営安定対策については、名称を変更し、「水田・畑作経営所得安定対策」とすることとした。)

i) 市町村特認の創設

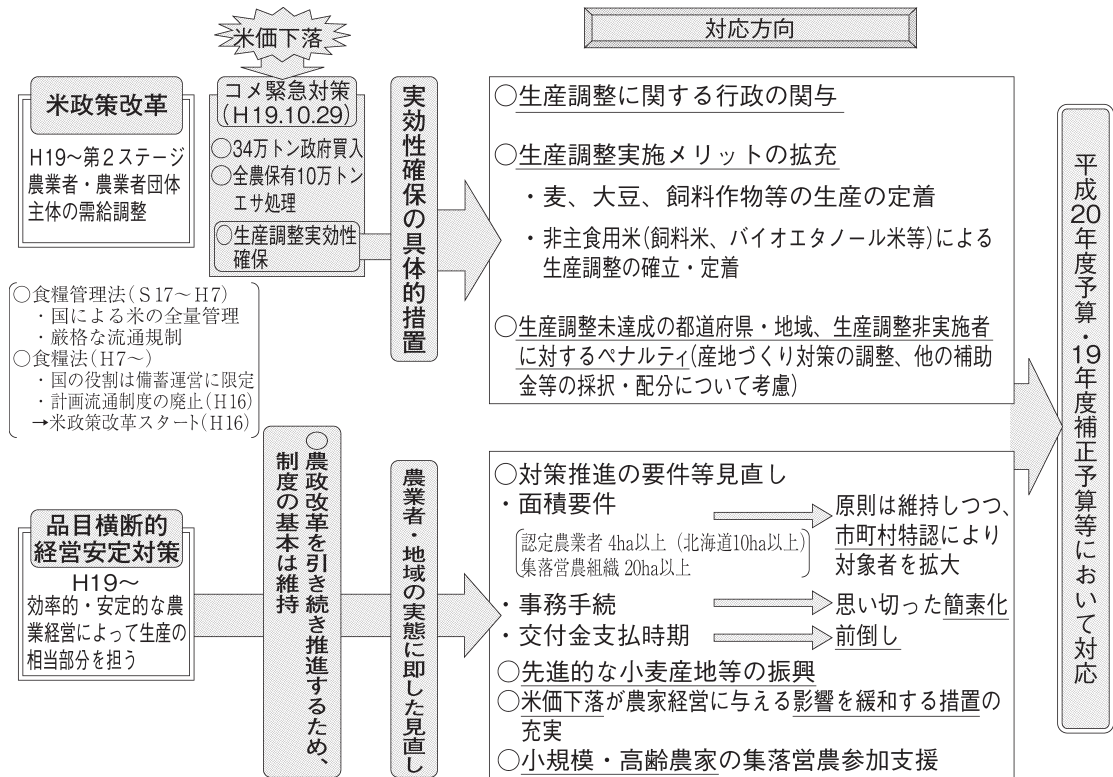
品目横断的経営安定対策においては、助成対象の重点化を図るため、一定規模以上の認

定農業者(原則：4 ha以上、北海道10ha以上)、又は組織の経理を一括して行い、農業生産法人化計画等を有する経営規模20ha以上の集落営農組織に原則として対象を限定した上で各種の特例措置を設けていたところであるが、既存の特例を活用しても本対策に加入できない者であっても、「地域水田農業ビジョン」(市町村策定)に地域農業の担い手として位置づけられ、市町村が適当と認める者については、国と協議の上、本対策への加入を認めることとする。(従来の知事特認制度は廃止。)

ii) 先進的な小麦主産地等における品質向上のための取組支援

国際的な穀物相場の高騰等を踏まえ、国内産麦等の安定供給体制を構築するため、麦・てん菜の主産地における担い手農家が行う品

農政改革の推進方向



質向上等の取組に対し、支援を行う。

iii) 大幅な米価下落が農業経営に与える影響を緩和する措置を充実

品目横断的経営安定対策の収入減少影響緩和対策においては、19年度の収入が基準収入に比して10%下落しても対応しようよう積立金に対する農業者の拠出が行われたが、19年度の収入が基準収入に比して10%超下落した場合は、10%分までしか支援を受けられないこととなることから、10%超の下落にも対応できるよう制度運用を改める。

(注) 収入減少影響緩和対策においては、事前に農業者：国＝1：3で拠出した積立金の範囲内で、収入減少分の9割を補填。

iv) 小規模農家の集落営農参加支援

高齢農家や小規模農家が集落営農を通じて品目横断的経営安定対策の支援を受けることを容易にするため、集落営農に対するきめ細かな支援を実施する。

③ 農業政策にかかる予算の概要

上記施策の実施に伴い、20年度予算において、その具体的な措置に対して手当てを行っているところである。(上記のうち、19年度内に措置する緊要性等のあるものについては、19年度補正予算において措置している。)

具体的には、20年産に係る生産条件不利補正対策として生産者への支援額を1,532億円(対前年度比+136億円)(食料安定供給特別会計出

口ベース）計上するとともに、19年産にかかる収入減少影響緩和対策として、10%超の下落にも対応しうよう555億円（皆増）（食料安定供給特別会計出口ベース）を措置した。

また、米の生産調整面積の拡大に対応して麦・大豆などの作付けを拡大できるよう、品目横断的経営安定対策の生産条件不利補正対策における過去実績のない者への支援策を拡充（171億円（+100億円））するとともに、集落営農支援事業に対する支援事業（10億円、皆増）を創設した。

（注1）なお、19年度補正予算においては、上記施策の実施に伴い、（i）20年産の生産調整の実効性を確保するため長期契約により生産調整面積を拡大する者等への支援（500億円）、（ii）全農が保有する主食用米を非主食用に処理する際の助成（50億円）、（iii）先進的な小麦主産地等における品質向上等のための取組支援（105億円）等を措置している。

（注2）品目横断的経営安定対策・米政策の円滑な実施に係る一連の措置については、19年度補正予算及び20年度予算追加分として合計1,111億円を計上している。

（2）農地政策改革

第169回国会における福田総理の施政方針演説において、「意欲ある担い手を支援するとともに、農地の集積や有効利用を進める農地政策の改革の具体化を進めます。」とされており、また、国内農業の体質強化を通じた将来的な助成措置の節減・合理化を図る上でも、農地政策の改革が不可欠となっている。

このため、農業の重要な経営基盤である農地

が有効に利用されるように、農地政策改革を順次具体化するため、以下の措置を講じることとしている。

① 農地情報のデータベース化の推進

農地の所有や利用の状況等に関する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共通のデータベースとして整備し相互に活用できるようにするとともに、新規参入者等に必要な貸出農地の情報、賃借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。

② 耕作放棄地の解消・発生防止

耕作放棄地の実態把握を行うとともに、農地の利用促進等の取組や農地等を集落等が共同で管理する取組などを後押しする。

③ 農地の面的集積のモデル的实施

農地を面としてまとまった形で集積していくため、現場に働きかけ、委任・代理で農地を集めて、再配分する仕組みをモデル的に実施する。

3. その他の諸課題への対応

20年度農林水産予算においては、上述した、農政改革の着実な推進、農地政策改革の具体化といった取り組みのほか、昨今の農林水産分野を巡る喫緊の課題、具体的には、食品表示偽装によって失われた食に対する消費者の信頼回復、原油高騰などの環境変化により一層重要性が増している地球温暖化問題への対応、高齢化の急速な進展により疲弊・荒廃する農山漁村の活性化等の問題などに対し、所要の予算措置を講じているところである。

(1) 食の安全・安心への対応

昨年夏に発覚したミートホープ株式会社を巡る牛ミンチ偽装事件以降、大手・老舗の食品事業者を巡る同様の問題が相次いで発覚し、食の安全、消費者の信頼が大きく損なわれる事態となった。こうした事態を踏まえ、農水省においては、JAS法に基づく適正な食品表示の義務を、これまで適用のなかった業者間取引にまで拡大する方針を決定するとともに、平成20年度予算において、食品表示の適正化等に必要な予算措置を講じているところである。

具体的には、

- ・消費者・製造業者等への表示制度の啓発、食品表示の監視指導の徹底による食品表示の適正化
 - ・食品の安全や消費者の信頼確保に向けた意欲的な食品事業者の取組を促すため、民間の多様な主体がこれら事業者の取組を適正に評価・奨励するための枠組みづくりの推進
- 等に必要な予算措置を講じている。

(2) 地球温暖化対策への対応

本年1月から、京都議定書による約束削減期間（2008～2012年）が開始されたほか、本年7月には北海道洞爺湖サミットが予定されており、地球環境問題に向けた我が国の積極的な取組みが求められている状況にある。

農林水産分野においては、引き続き、適切な間伐の実施等による森林吸収量目標の達成に取り組むとともに（4. 後述）、原油価格高騰下におけるエネルギー利用多様化の観点から、国産バイオ燃料の生産拡大などの取組みを強化することとしている。バイオ燃料については、既に欧米において積極的な生産拡大が進められているが、昨今では、バイオ燃料向け需要の増加

等のため、とうもろこし等の穀物相場が高騰するなどの影響が現れている。このため、我が国のバイオ燃料生産拡大に向けた取り組みにおいては、食料自給率が低いという我が国の事情を考慮し、食料供給と競合しない稲わらや間伐材等の未利用バイオマスを優先的に有効活用することに眼目をおき、このための予算措置（日本型バイオ燃料生産拡大対策80億円）等を講じているところである。

(3) 農山漁村活性化

昨年夏以降、いわゆる格差問題への対応が主要な政策課題の一つとして取り上げられ、地方と都市の格差の拡大を防ぎ、地方の活力を取り戻すために、政府として、昨年11月に「地方再生戦略」を取りまとめた。同戦略においては、地方都市、農山漁村、基礎的条件の厳しいいわゆる限界集落といった地域類型ごとに、企業立地、中小企業振興による地域経済のてこ入れなどを進めるほか、農林水産分野における具体的な施策としても、

- ・農山漁村への定住や地域間交流を通じた農山漁村活性化支援策、
 - ・農商工連携の促進のための施策
- などが盛り込まれ、平成20年度予算において、所要の予算を措置しているところである。

4. 林野予算

京都議定書の森林吸収量目標3.8%を達成するためには、19～24年度において、森林整備量（間伐）を毎年20万ha増加させる必要がある。また、林業の効率化と国産材利用の拡大を推進し、我が国林業の再生を図ることが重要である。平成20年度予算においては、こうした状況も踏

まえ、以下のような施策を重点的に講じることとしている。

(1) 森林吸収源対策については、2年目となる平成20年度においても、所要量(20万ha)を上回る21万ha分の追加的な間伐実施に必要な予算を措置している。具体的には、公共事業では、林道から間伐へのシフトを更に進めるとともに、漁場環境の改善や農業用水の確保を図る観点から森林整備・保全を実施する農林水連携による事業(合計150億円)を継続する。また、非公共事業においても、民間事業体による間伐を促進するため、間伐実施に必要な短期資金に係る利子助成等を行う事業(10億円)や間伐材の燃料利用等を図る民間事業体による間伐実施を推進する事業(6億円)を新たに措置するなど、森林整備を効率的に推進することとしている。これらにより、当初予算で、初年度(8.5万ha)を上回る14.5万ha分を確保するとともに、平成19年度補正予算で措置する森林整備関連の防災対策(240億円)により6.5万ha分を確保している。

(2) 林業再生の観点からは、木材の効率的かつ安定的な供給体制を構築するための「新生産システム推進対策事業」及び「低コスト木材供給体制整備事業」(合計18億円)を引き続き実施するほか、国産材の利用拡大を図るため、品質向上や物流効率化を支援する「地域材生産・物流拠点整備支援対策」(9億円)や木質バイオマスからエタノール等を製造するシステムを開発する「森林資源活用型ニュービジネス創造対策事業」(12億円)を新たに措置している。また、社会問題化している

スギ花粉症の発生源対策を大幅に拡充(合計26億円)して、広葉樹や無花粉スギ等への樹種転換を推進する。

(3) 廃止予定の緑資源機構が実施している5事業に係る平成20年度予算は前年度比▲13%の503億円となっている。このうち、緑資源幹線林道事業(19年度112億円)については、対象地域が必要とする路網整備を補助する「山のみち地域づくり交付金」(50億円)を措置している。本交付金は、大規模林道を前提とせず、地域の判断により、延長の見直しのほか、作業道等による整備も可能とするなど、地域のニーズに応じた路網整備のための新たな事業である。特定中山間保全整備事業及び農用地総合整備事業については、実施中若しくは実施計画策定済の9地区についてのみ森林総合研究所において事業を継続し、当該地区の事業完了後には廃止することとしており、今後、新たな事業地区は採択されない。水源林造成事業については、水源涵養機能等の公益的機能の維持増進の観点から必要な事業として森林総合研究所において継続することとしているが、今後は、新規契約林分においては、長期間での分散型小面積伐採とするなど、公益的機能の持続的な発揮をより重視する施策に転換する等の見直しを行うこととしている。

5. 水産予算

我が国の漁業経営は小規模零細であり、経営環境が厳しい中、漁業者の減少と漁船の老朽化が進んでおり、我が国漁業の生産構造の脆弱化が懸念されている。平成20年度予算においては、

こうした状況も踏まえ、以下のような施策を重点的に講じることとしている。

(1) 将来にわたり水産物の安定供給を確保するためには、「効率的かつ安定的な漁業経営」の育成・確保が重要であるが、漁業経営は収入の不安定性が大きく、これが漁業者の経営改善の取組みを阻害している。そこで、水産物安定供給の担い手を目指して積極的かつ計画的に経営改善に取り組む経営体を対象に、収入の変動による漁業経営への影響を緩和する「漁業経営安定対策事業」(52億円)を新たに措置している。具体的には、一定の要件を満たす漁業者が積立を行い、収入が1割以上減少した場合に、国が漁業者積立と同額をマッチングさせて払い戻す仕組みとしている。基準収入の8割までは漁業共済制度に加入可能であり、本対策により1割が上乘せされることから、合わせて基準収入の9割が確保される。

(2) 漁船漁業について収益性重視の経営への体質転換を推進する「漁船漁業構造改革総合対策事業」(50億円)や産地市場の統廃合・買参権の開放を推進する「水産物流通構造改革事業」(5億円)を引き続き実施し、生産面及び流通面での効率化を推進する。また、水産業燃油高騰緊急対策として、平成19年度補正予算で102億円を措置しており、漁業の省エネ化を強力に推進する。なお、漁船の省エネ技術の実証実験等を行う「省エネルギー技術導入促進事業」(9億円)も引き続き実施する。

6. 歳出削減路線の継続

上述したような各分野における課題に適切に対応する一方、冒頭に記したように、農林水産関係予算全体としては、基本方針2006に盛り込まれた「歳出・歳入一体改革に向けた取組」を引き続き徹底し、対前年度比で▲2.1%（国営土地改良事業特別会計の一般会計化による影響額を除けば▲3.1%）となる8年連続の減額を達成している。主な歳出削減努力の具体的取組みは以下のとおりである。

(1) 独立行政法人向け財政支出

平成20年度予算編成の過程においては、夏以降、独立行政法人改革の取組みが本格化し、年末には「独立行政法人整理合理化計画」が閣議決定された。

農林水産分野の独立行政法人についても、政府全体の動きにあわせ、大幅な財政支出削減を行っているところであり、主なものは以下のとおりである。

①（独）農業者年金基金

農業者年金制度は、旧制度に係る給付について、平成14年より毎年度の負担額を平準化する措置を講じてきたが、平成19年1月、同制度の「特例脱退一時金」の受付が終了、今後の給付額の見込みが確定したのを契機に改めて平準化措置を見直した。その結果、平準化水準額をこれまでの1,463億円から1,176億円に引き下げ、この水準に基づき、農業者年金給付費等負担金の予算額を算出したところである。

②（独）農畜産業振興機構

農畜産業振興機構については、BSE等の危機に機動的に対応する観点から機構内部に資金が保有されているが、今般の独立行政法人改革の議論の過程で、「国からの交付金を抑制し、保有資金の規模拡大を抑制することが必要」等の指摘が行われたことを踏まえ、機構向けの財政支出を1,030億円、対前年度で▲248億円（▲19.4%）の大幅削減としているところである。

このほか、4.で上述した緑資源機構廃止に伴う事業見直しを通じて関連予算額を削減しており、これらの取組みの結果、農林水産関係予算全体の独立行政法人向け財政支出としては、4,083億円、対前年度で▲676億円（▲14.2%）としているところである。

② 農業共済関連予算

農業共済制度は、農業者が不慮の事故によって受ける損失を補てんして農業経営の安定を図り、農業生産力の発展に資することを目的とする制度である。

同制度に対し、会計検査院の平成18年度決算検査報告は、国がその一部を負担している共済掛金を原資として農業共済団体等に多額の剰余が存在していることから、多額の剰余が生じないよう処置を講ずるなどして、制度をより適切に運営する旨の意見が表明されたところである。

上記意見表明等を踏まえ、平成20年度以降から適用する基準共済掛金率を引き下げることとした結果、共済掛金国庫負担金について対前年度▲11億円の減額となった。また、一般会計から繰り入れる国の再保険金支払財源について、

近年は国が再保険金を支払う必要が生じる共済事故の発生が少ないため、過去の支払実績を勘案し、再保険金の支払に支障をきたさない範囲の金額を計上した結果、共済掛金国庫負担金について対前年度▲142億円の減額となっている。

③ その他の歳出削減努力

これらの取組みのほか、決算不用、予算執行調査結果の反映等を通じ、施設整備費補助金等の大幅削減（強い農業づくり交付金 249億円（▲92億円））等の歳出改革努力の徹底を図っているところである。

今後の農林水産関係予算を取り巻く状況を俯瞰すると、引き続き、小規模・高齢農家へのきめ細かな対応、疲弊する農山漁村の活性化への対応といった課題への十分な配意が求められると考えられる。他方で、農業従事者の減少・高齢化による生産構造の脆弱化が進む我が国農業の危機的現状を踏まえれば、将来のビジョン・展望を持たずに現状維持・バラマキ的な対応を行っている余裕はなく、力強い農業構造の構築に向け取り組んでいくことが重要と考える。