

# 農業予算は再土木化するか？

吉 弘 憲 介

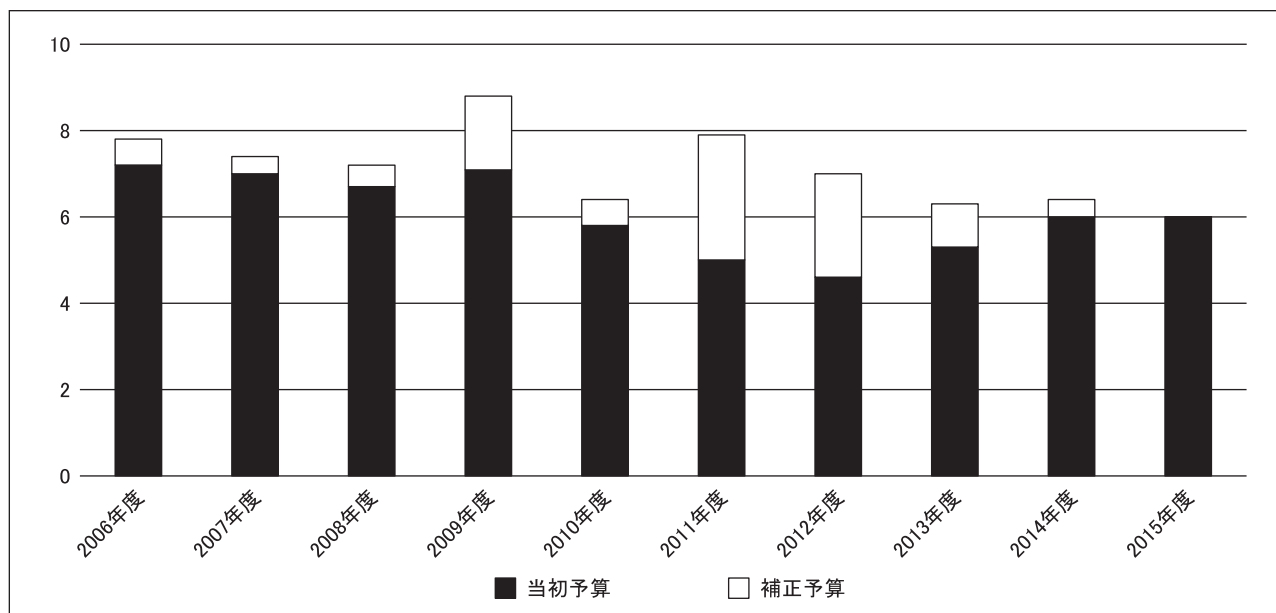
## (1) 安倍政権下での公共事業費の膨張

いわゆる、アベノミクスの3本の矢の景気対策として、公共事業費の増加が続いている。2012年は復興目的の増加が目立ったが、2013年は自民党の掲げる「国土強靱化事業」の名目のもと、当初予算ベースでの公共事業費は2016年予算まで4年連続で増加となった。特に、2012年から14年の3年間は大きく伸びており、概ね2兆円程度の増加を見せている(図1参照)。これは、当初予算ベースで民主党がかつて削減した額とほぼ同額となり、コンクリートから人へ、が、人からコンクリートへと明確な逆転劇の様相を呈している。これを追い風とし、多くの自治体で公共事業費が増加しており、かつての「土建国家」を髣髴とさせる財政状態に徐々に移行しつつあるとも読み取れる<sup>(1)</sup>。

こうした状況は、農林水産業予算においても同様であり、本稿で示していくように同予算における公共事業費のシェアは徐々に増加しつつある。この背景には、公共事業全体と同様に、国土強靱化や、防災・減災の実現、劣化インフラへの対策等が挙げられている。その他、TPP対策として補正が積み増される中、公共事業だけでなく広義の土木費のシェアは徐々に高まりつつあるといえる。

ただし、こうした予算の土木化が現在の最大の問題である農業の後継者不足にどの程度インパクトを持つかは疑問も残る。なぜなら、農業農村地域において、かつてのウルグアイ・ラウンド対策として行われた事業こそ、こうした公共事業費の増加だった

図1 国の公共事業費の推移(単位:兆円)



出所) 国土交通省 (2015) より作成。

(1) ただし、補正予算を含めた数値で比較すると、むしろ民主党政権時の方が土木費用は大きい。

からである<sup>(2)</sup>。近年は、公共事業への風当たりが強い中、非公共事業費の内部に実質的な建設費用を盛り込むなど、農業予算における土木化の傾向も複雑化している。

本稿では、農業予算において、予算の「再土木化」がどのように進捗しつつあり、それがいかなる論点を有しているのかを、農業予算及び農業補助金の分析を行うことで検討していく。

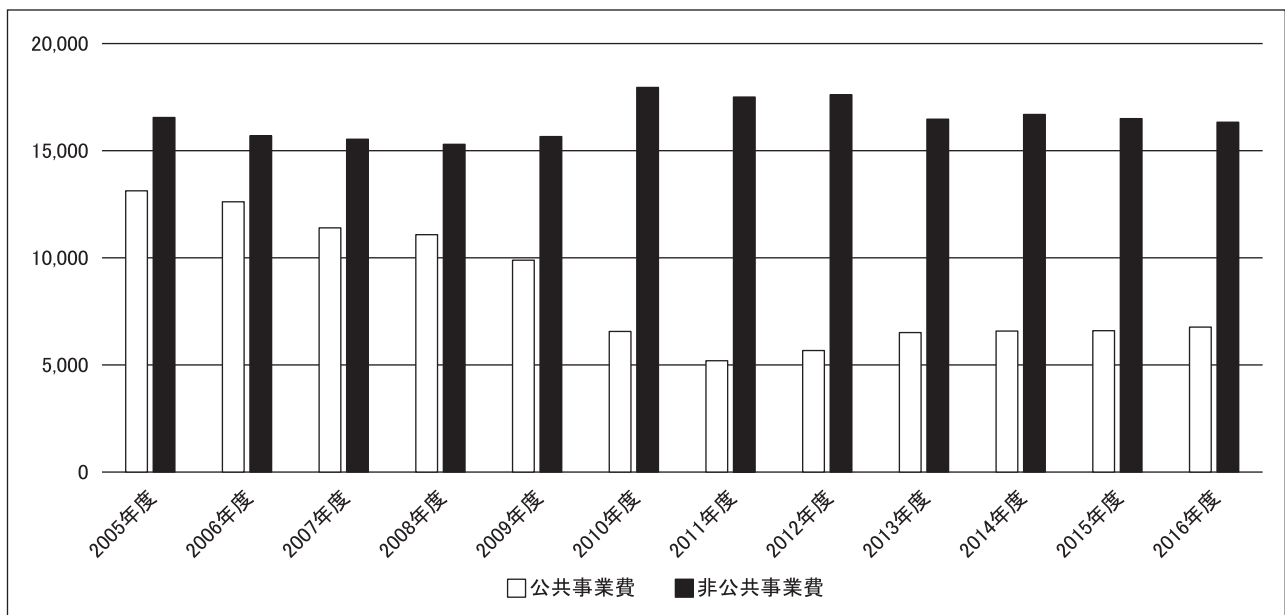
## (2) 農業予算全体の土木化傾向

農林水産省予算について、予算概要に示される公共事業費と非公共事業の経年変化を見ると、2005年から2016年まで農業予算全体の規模は縮小傾向にあることが見て取れる（図2参照）。2005年の時点で総額2兆9千億円程度あった農林水産関係の当初予算は、2016年の時点で2兆3千億円まで減少している。こうした減少の多くは、特に公共事業費の削減によって実施されてきたことが図2からも明らかである。非公共事業予算も年によっては漸減しているが、公共事業費では最大の削減となった2010年には

対前年比34%減となった。一方、同時期には非公共事業費は15%程度増加しており、全体として農業予算が圧縮される中、公共事業から非公共事業への転換が図られていることが読み取れる。

こうした背景には同時期に民主党政権で進められた農業予算の改革が存在している。政権全体のテーマを「コンクリートから人へ」に定めていた民主党は、農業予算においてこれを実現すべく公共事業費の圧縮と、ソフト事業や戸別所得補償の実施により

図2 農林水産省所管当初予算の推移（単位：億円）



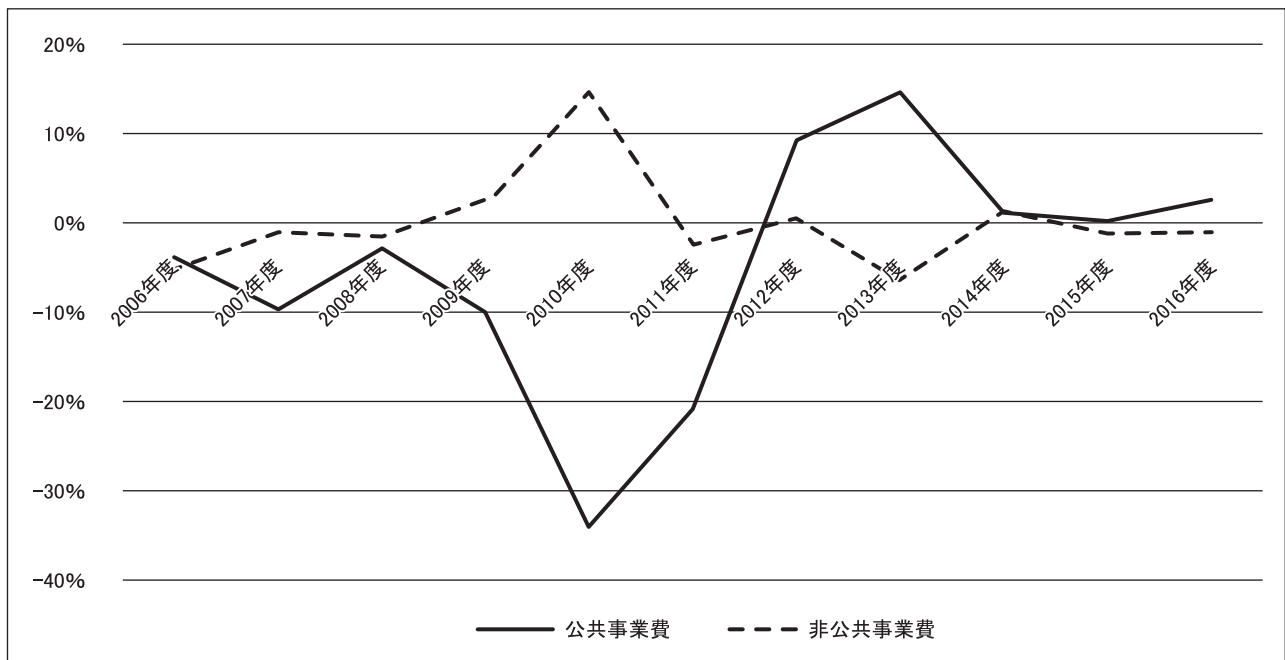
出所) 農林水産省ホームページ「予算決算財務諸表等」各年度予算より作成。

(2) 農家所得は、公共事業を含めた兼業収入によりようやく、他の産業と比較しても遜色ない程度に向上したことは、小嶋（2013）などを参照されたい。また、ウルグアイ・ラウンド時における公共事業の増加が、地方財政や農業予算に及ぼしたインパクトを批判的に検討したものとしては、石原（2008）がある。ウルグアイ・ラウンド対策では、農業関連を謳いつつ、農村経済や農村生活に関連する設備の建設も相次いだ。これらが、農業農村社会の持続性に寄与した点は今後もより批判的に検討する必要があると考えられる。

非公共事業費の総額を増やしていった<sup>(3)</sup>。しかし、未曾有の災害となった東日本大震災以降、政権交代の影響も手伝ってこうした傾向は逆転し始めた。災害復興等で500億円の当初予算増加が2012年で実施され、2013年はさらに1,000億円の増が実施された。さらに、補正予算は5,000億円近くが同年の公共事

業費に積み増されている。2013年の増加が国土強靭化を目的としたものである一方、その後の農業予算の増加がTPP対策費となる中、自民党政権下で続く農業予算の増減傾向は明確に公共事業費の増加と非公共事業費の減少に彩られている（図2から図4を参照）。

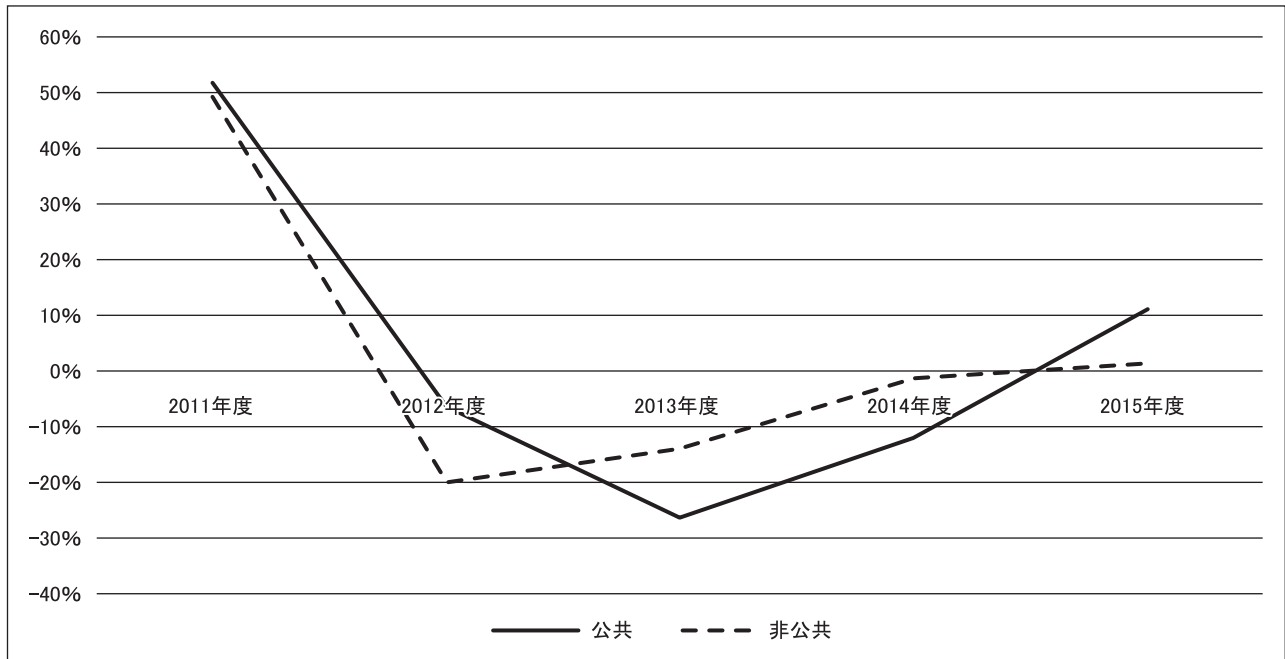
図3 当初予算の対前年増減率



出所) 図2に同じ。

(3) 戸別所得補償による農家所得の影響については、小嶋（前掲）及び清水（2013）などを参照されたい。なお、その評価についてであるが、小嶋はドイツの戸別所得補償制度と比較して、日本では農地の構造改革と集約化を進めずに直接保障を入れたため、むしろコメ農家にとっては農業所得を減少させる逆機能が生じたと批判している。実際、清水の統計から見ても、コメ農家の小規模化は解消されず、かつ5ヘクタール以下で耕作する農家は農業所得においてはマイナスになりながらもコメを作る事態となっている。このため、筆者は基本的に農業の土木化を批判するものではあるが、現行のまま直接支払制度を行ったとしても日本の農業・農村社会の持続性を高めるかについては疑問を持っている。

図4 当初補正合計で見る対前年増減率

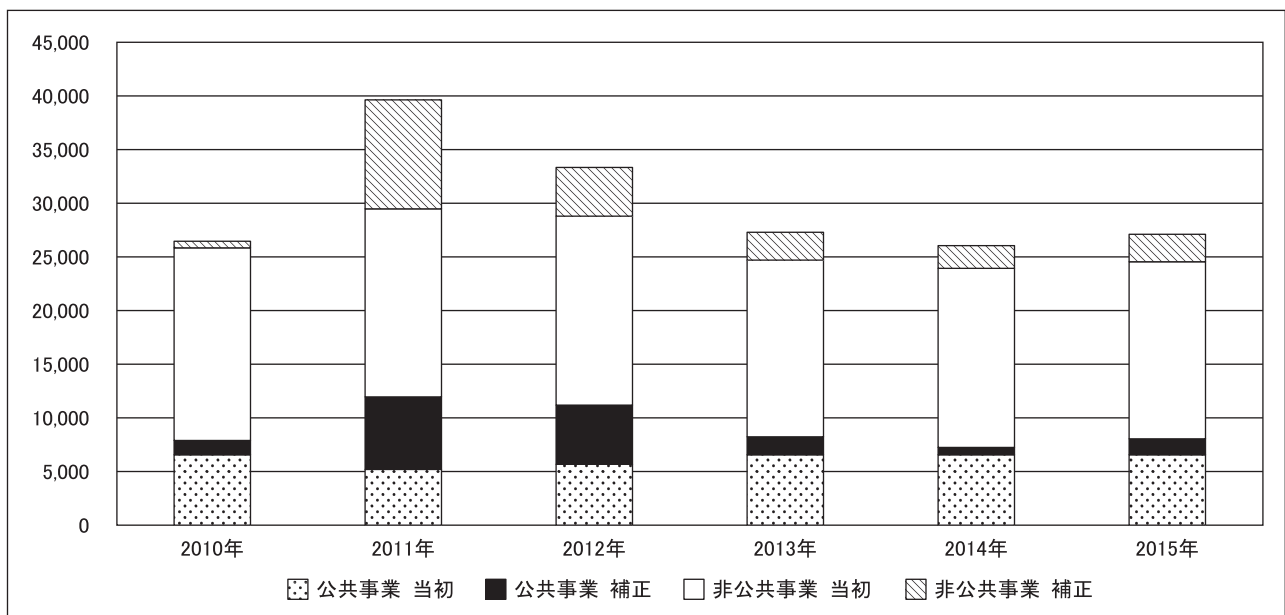


出所) 図2に同じ。

しかし、2013年などは非公共事業費の補正予算の額も5,000億円と公共事業費と同額であり、当初補正合算ベースで見た場合は、依然、非公共事業費が大きい点を見ると、こうした土木化の影響は限定的と見る向きもあるだろう(図5参照)。ただし、補正予算及び当初予算の中にある非公共事業費の大規模な予算の中には、農業用水や管路の更新、国内木

材を使った公共施設の建設補助など、事実上、土木費に振り分けられるものも少なくない。そのため、交付金等を通じた事実上のハード整備予算を非公共事業費の各内容から読み取ることで分離し、再集計する作業が必要となる。次節において、同分析を2015年度の当初及び補正予算について行っていく。

図5 農林水産省所管当初・補正予算の推移(単位:億円)



出所) 図2に同じ。

## (2)ー① 2015年度当初予算の非公共事業関連予算について

前述の問題意識に基づき、2015年予算を参考に非公共の内実を見ておく。2015年度の農林水産省当初予算の総額は、2兆3,090億円となっている。この内、公共事業関連費が6,592億円、非公共事業関連費が1兆6,499億円となっており、公共事業と非公共事業の割合はほぼ、3対7となり非公共事業がその大半を占めていることがわかる。非公共事業関連費の中で最大の予算が計上されているのが、畑や水田生産の直接支払い制度である経営所得安定対策約4,100億円であり、実に、非公共関連予算の4分の1が直接支払い制度によって占められている。これに転作補助である水田活用の直接支払い制度（約2,800億円）、中山間地域向けの日本型直接支払制度（約800億円）を加えると、非公共事業予算のほぼ半分が農家向け直接支払いに占められていることがわかる。ただし、残りの約9,000億円の内実には、必ずしも非公共予算とはいえない難いものが含まれている。

例えば、230億円が計上されている「強い農業づくり交付金」は、その目的が国産農畜産物の安定供給・輸出拡大のための「共同利用施設等の整備」の支援となっている。都道府県を通じて、都道府県が認定した市町村や農業団体が乾燥調製施設、集出荷貯蔵施設、農産物処理加工施設、生産技術高度化施設、家畜市場、畜産物処理加工施設、小規模土地基盤整備、飼料作物作付条件整備などの施設を整備する場合の2分の1補助がその実態であり、非公共事業とされてはいるものの、出口の実態はハード整備に用いられている。

森林・林業再生基盤づくり交付金（27億円）や強い水産業づくり交付金（35億円）、次世代施設園芸導入加速化支援事業（20億円）、農林漁村活性化プロジェクト支援交付金（61億円）なども、同種の事業となり、ハード事業がその主たる目的に挙げられた補助となっている。また、民間団体への補助としては、畜産業者の機械設備・施設整備向け補助（補助率2分の1）である「畜産収益力強化対策」（75億円）もハード面の対策となっている。

以上のような形でハード事業向けに計上されている予算を合計すると、その規模は500億円程度とな

り、農林水産省の計上する非公共事業の3%程度となる。ただし、これらは補助率2分の1のものが多く、実際の事業面では農林水産関係の施設整備は自治体からの支出分を含めると1,000億円規模に膨らむ。このように、非公共事業予算といっても、実際には施設整備奨励型の補助金であることも少なくなく、この点を無視してソフト事業の増加が起きていると一概にはいえない状況があるといえる。ただし、その規模は先に見たように限界的な額ともいえ、全体の傾向から見れば自民党政権においてもソフト事業が重視されているとの評価もありえよう。しかし、予算を分析する上では、当初予算のみでは不十分といえ、補正予算を加えて予算全体で見なくてはその実態を明らかにしたとはいえない。このため、次項において、2015年度補正予算についてその内実を見ていくことで、当初・補正全体の予算の中で土木化の実態を明らかにしていく。

## (2)ー② 2015年度補正予算における非公共関連予算について

2015年補正予算4,008億円の内、公共事業予算は1,448億円、非公共事業予算は2,560億円であり、額面だけ見ると非公共事業の割合が大きく土木化しているとはいえない。すでに指摘した通り、非公共事業予算にも施設整備を目的としたものは少なくないため、この点を検証する上で、補正予算の中身を精査していく。

505億円がつけられている「産地パワーアップ事業」予算を見ると、同予算の目的は、「昨年（2014年）の環太平洋パートナーシップ協定の大筋合意を踏まえ、水田・畑作・野菜・果樹等の産地が創意工夫を活かし、地域の強みを活かして起こすイノベーションを促進することにより、農業の国際競争力の強化を図る必要がある。このため、地域の営農戦略に基づいて実施する産地の高収益化に向けた取組を総合的に支援する（カッコ内筆者）」とある。

同目的を達成するために補助対象となる内容は、1)整備事業、2)生産支援事業、3)効果増進事業の3つに分類され、この内整備事業については穀物乾燥貯蔵施設などを含む農業関連設備の建設のための補助金となっている。農地整備でなく農業設備の建設整備に向けた予算であるが、基金化項目となってお

り種類としては非公共事業予算に振り分けられている。

また、610億円計上されている畜産・酪農収益力強化整備等特別対策事業についても、その用途の中に施設整備が計上されている。木材分野で290億円が計上される合板・製材生産性強化対策事業、225億円が計上されている水産業競争力強化緊急事業も同様に（内施設整備には60億円を充当予定）、その目的の中に各種の関連施設整備に対する補助が含まれている。基金化により支出が多年度に渡ることが想定され、かつ、他の目的にも支出される可能性があるが、少なくともこうした事業予算を「非公共事業予算」として無批判に評価することは出来ないであろう。

こうした施設整備目的を含みつつ、非公共事業予算に算入されている予算項目は、全体で見ると1,805億円に上る。すなわち、補正予算における非公共事業予算の8割近くが施設整備に関連した予算となっている。仮にこうした予算の半分が施設整備に使われることで事実上ハード事業支援となった場

合には、補正予算によるほぼ半分がハード事業関連予算となり先ほどの対比の評価を大きく覆す可能性もある。以上のような分析を考えると、非公共事業予算という形で計上されている総計を、そのまま額面通り受け取ることは難しい。

これらの施設整備の必要性については、事業によって実施された個別の事業内容を精査する必要もあるが、事業ごとに施設が分立する危険性をここでは指摘しておきたい。例えば、農業と林業など近接分野の施設を個々に建ててしまうと、用地買収や設計段階の設備の二重性など、効率的な公共施設の管理運営に支障をきたす可能性がある。かつて、個別補助事業を包括的な補助に直すことでこうした問題を解決しようとする動きもあったが、農林水産業予算の現在の状況を見る限り、むしろ補助自体は先祖がえりの傾向にあるとさえいえるかもしれない。これらの内容をより深めるため、次節において、予算書からさらに個別の補助事業を切り出して、農業予算の土木化の傾向について考察を行っておく。

### (3) 2000年代農林水産省所管補助金に見る特徴

農林水産省所管補助金の傾向として、1990年代には当初予算ベースで2兆円程度あったものが、2000年代入り、およそ5,000億円程度減の1兆5千億円弱で推移している。補正後の数値を見ると、東日本大震災などの影響から一時的に補助金総額が膨らむ時期もあるが、基本的に単年度で1,000億円弱積み増しされている。

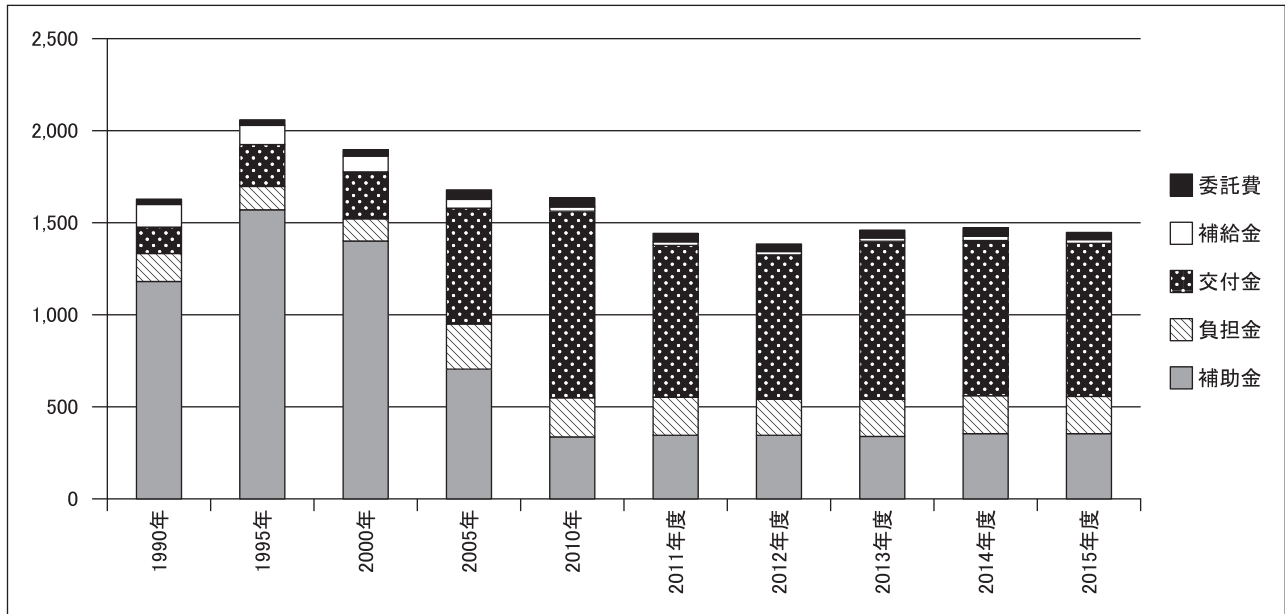
当初予算段階で農林水産省所管補助金が補助金全体に占める割合も、1990年度には20%を超えていたが、2015年度段階では7%程度までに落ち込んでいる。絶対額、相対規模いずれも減少低下傾向にあるといえる。総額に対する割合も、1990年度には1割程度の規模を持っていたが、2015年度段階ではほぼ半減している。ただし、絶対額では農林水産省予算の総額は、1990年度と2000年代の規模はそれ程変化がない。

農林水産省所管の補助金の種別内訳を見ると、1990年代には補助金が全体の40%あったものが、

2015年には20%台前半まで低下し、代わりに交付金が上昇している。90年代の補助金の中心はウルグアイ・ラウンド対策などが中心とされており、これらが減少する一方、2000年代には交付金が増加する。その多くが、民主党政権下で実施された農家への直接支払い制度となっているのは前節でも見た通りである。

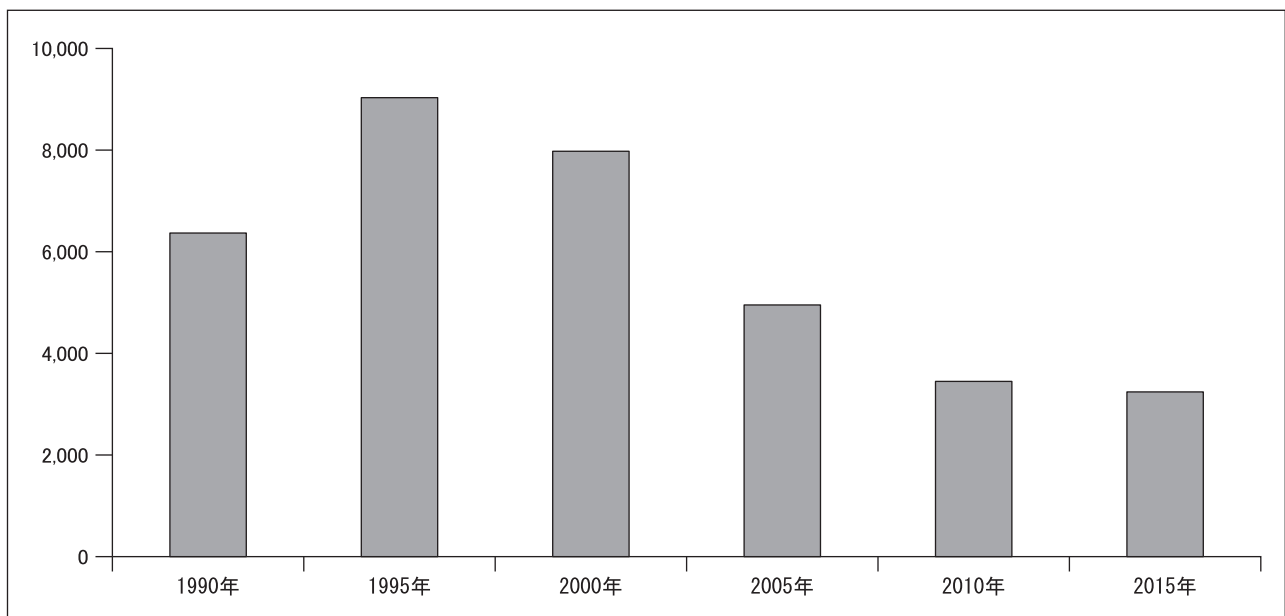
このように、兼業を含め農家所得を支えるために土木業を中心とした農業補助金のあり方は、2000年代に入り、外見的には方針転換したといえる。しかし、その内容は先にも述べたように必ずしもソフト事業といい切れないものも含んでいる。農林水産省が直接にハード整備を行わずとも、補助先の事業がハード整備を中心としたものは少なくないのである。例えば、2015年度予算を見ると、依然、大きいハード関係の補助金のあり方がうかがえる。表1に示すように、単独の補助金で見た場合の2015年度の上位5つの項目の内、1位、2位、4位は基本的に農業

図6 農林水産省所管補助金の推移（単位：10億円）



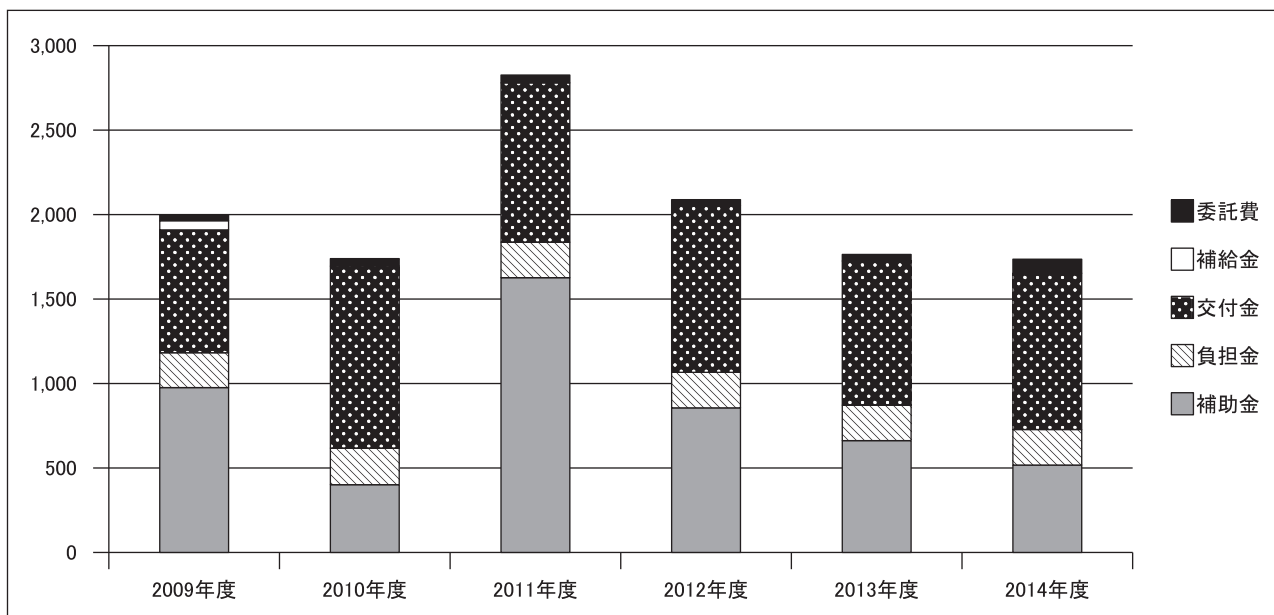
出所) 『補助金総覧』各年版より作成。

図7 農業農村基盤整備事業推移（単位：億円）



出所) 図6に同じ。

図8 農林水産省所管補助金補正後額の推移（単位：10億円）



出所) 図6に同じ。

表1 2015年度当初予算における農林水産省所管補助金のランキング

順位	補助名	補助額 (千円)	主な用途	交付団体	農林水産省補助金 合計に占める割合
1位	農業競争力強化基盤整備事業費補助	40,910,875	ハード整備	都道府県等	11.4%
2位	農村地域防災減災事業費補助・地方公共 団体分	26,781,000	ハード整備	都府県等	7.4%
3位	農業経営対策事業費補助金	19,798,647	ソフト事業	民間団体等	5.5%
4位	農地集積・集約化対策整備費補助金	10,000,000	ハード事業	都道府県等	2.8%
5位	農地集積・集約化対策地方公共団体事業 費補助金 (2)機構集約協力金交付事業費	9,000,033	ソフト事業	機構・民間団体等	2.5%

出所) 『平成27年度 補助金総覧』 (2015) より作成。

基盤整備に関係する土木事業への補助金によって占められている（当初予算ベース）。

1位の農業競争力強化基盤整備事業費補助は、農地集約及び水利管理に関係する事業費補助金である。農地集約等の政策方針に適合する農地に対するICT等を利用した効率的な水利システムの整備や、管路のパイプ化等の事業を促進するために、地方自治体及び土地改良区等に交付される補助金である。補助率は、100分の55・50・45の3段階である。予算補助では定額補助も設けられている。

同補助金は補正を含めた前年予算よりも増額されており、多くのソフト事業が減少傾向にある中、重点化されている印象を与える。こうした状況は、同補助金のみでなく、その他前年比増の補助の多くが土木事業によって占められている（表3参照）。

4位の農地集積・集約化対策整備費補助金は、2015年度新設補助金である。ここにも、土木偏重の傾向を読み取ることが可能である。農地集約事業は2009年度から開始されたものであるが、これまでの中心は農地集約に応じた農家や農地集約のための専門機関への補助など、主にソフトを中心としたものであった。この総額を削り、新設された同補助金は農地集約という目標を掲げているものの、その具体的事業内容は集約化を目的とした灌漑事業等の土木事業補助であり、交付団体も都道府県が対象となっている。ちなみに、上位5つの内、ハード事業に対する補助金が農林水産省補助金全体に占める割合は、20%を超えており、ソフト事業のほぼ倍となっている。

さらに、農業所得向上のための6次化事業などの

表2 上位5位の補助金に関する詳細（単位：千円）

所管・組織・科目区分	積算内訳	国庫補助率		地方公共団体負担分		その他負担額	合計	交付対象	
		補助率	予算額	都道府県	市町村			補助事業者	間接事業者
(1)農業競争力強化基盤整備事業費補助			40,910,875	12,116,532	7,613,597	5,143,299	65,784,303		
	(1)地方公共団体分		30,963,962	12,116,532	7,613,597	4,485,765	55,179,856	都道府県市町村	市町村民間団体等
	(イ)法律補助	55/100・50/100・45/100	19,173,576	10,364,526	4,110,071	3,015,592	36,663,765		
	(ロ)予算補助	55/100・50/100・45/100・定額	11,790,386	1,752,006	3,503,526	1,470,173	18,516,091		
	(2)その他法人分								
	(イ)予算補助	55/100・50/100・定額	9,946,913			657,534	10,604,447	都道府県土地改良区等	土地改良区農業公社等
(1)農村地域防災減災事業費補助									
	(1)地方公共団体分		26,781,000	16,305,213	4,487,774	767,145	48,341,132	都道府県	市町村土地改良区等
	(イ)法律補助	55/100・50/100・45/100・1/3	20,890,515	13,591,788	3,916,839	552,876	38,952,018		
	(ロ)予算補助	55/100・50/100・2/3定額	5,890,485	2,713,425	570,935	214,269	9,389,114		
農業経営対策事業費補助金			19,798,647				19,798,647		
(1)農業経営対策事業費推進費補助金	(イ)予算補助	定額・2/3・1/2	19,798,647				19,798,647	民間団体等	
農地集積・集約化対策整備費補助金									
(1)農地集積・集約化対策整備費補助金			10,000,000	136,280	1,460,918		11,597,198		
	(1)農地耕作条件改善事業								
	(イ)地方公共団体分	8/10・6/10・5.5/10・1/2・定額	5,967,909	136,280	1,460,918		7,565,107	都道府県市町村	
	(ロ)その他法人分	8/10・6/10・5.5/10・1/2・定額	4,032,091				4,032,091	土地改良区等	
農地集積・集約化対策地方公共団体事業費補助金			17,528,595	2,542,091			20,070,686	都道府県	市町村、農地中間管理機構、都道府県農業会議、農業委員会
(1)農地中間管理機構事業費		定額・1/2・6/10	5,746,995	2,542,091			8,289,086		
(2)機構集約協力金交付事業費		定額	9,000,033				9,000,033		
(3)機構集積支援事業費			2,781,567				2,781,567		
	(1)農業委員会分	定額	2,699,035				2,699,035		
	(2)都道府県農業会議分	定額	82,532				82,532		

出所) 表1に同じ。

表3 2015年度当初予算で前年度比較増となっている補助金項目の一覧（単位：千円）

所管・組織・科目区分	積算内訳	国庫補助率		地方公共団体負担分		その他負担額	合計	交付対象		その他	対前年増減率
		補助率	予算額	都道府県	市町村			補助事業者	間接事業者		
果実等生産出荷安定対策事業推進費補助金		5,420,133		5,520,000			3,204	5,523,204			2%
同	公益法人分	5,420,133	定額・定額(1/2)・6/10・1/2・1/3	756,579			3,204	759,783	公益財団法人中央果実協会		-86%
同	その他法人分	0	定額	4,763,421				4,763,421	生産者団体	※27年度新設	

所管・組織・科目区分	積算内訳	国庫補助率		地方公共団体負担分		その他負担額	合計	交付対象			対前年増減率
		補助率	予算額	都道府県	市町村			補助事業者	間接事業者	その他	
同エコフイード緊急増産対策事業費補助金		88,869		169,600			10,988	180,588	民間団体等		91%
同	公益法人分	19,330	定額	24,391				24,391			26%
同	組合分	69,539	定額・1/2	145,209			10,988	156,197			109%
緊急食糧支援事業費補助金		8,572,487	定額	8,693,982				8,693,982	公益社団法人国際農業協働協会		1%
株式会社日本政策金融公庫補助金		53,272		58,027				58,027	株式会社日本政策投資銀行		9%
	(1)職員設置費	24,863	定額	26,237				26,237			6%
	(2)事務費	28,409	定額	31,790				31,790			12%
農地集積・集約化対策事業費補助金											
(1)農地中間管理機構事業費		1,212,338		1,471,490				1,471,490			21%
	(1)公益法人分	1,082,394	定額	1,303,735				1,303,735	公益社団法人全国農地保有合理化協会		20%
	(2)その他法人分	129,944	定額	167,755				167,755	民間団体		29%
農業生産基盤保全管理・整備事業費		8,402,560		8,438,175	7,183,626	1,989,374	6,176,559	23,787,734			0%
諸土地改良事業費補助		411,465		419,673	233,167		7,300	725,840			2%
(1)諸土地改良事業費補助		133,000		144,000	21,000		7,300	238,000			8%
	(1)地方公共団体分	0	1/2	21,000	21,000			42,000	都府県		
	(2)その他法人分	133,000	定額・1/2	123,000			7,300	196,000	民間団体		-8%
(2)土地改良融資事業等指導監督費補助		278,465		275,673	212,167			487,840			-1%
	(1)地方公共団体分	214,959	1/2・1/3	212,167	212,167			424,334	都府県	土地改良区等	-1%
	(2)その他法人分	63,506	定額	63,506				63,506	民間団体		0%
土地改良施設管理費補助		7,815,293		8,018,502	6,950,459	1,989,374	6,103,559	23,061,894			3%
(1)国営造成施設管理費補助		2,880,090	1/2・4/10・1/3・3/10	3,054,096	3,035,209	1,092,646	1,713,219	8,895,170	都府県	市町村	6%
(2)土地改良施設維持管理適正化事業費補助		4,935,203		4,964,406	3,915,250	896,728	4,390,340	14,166,724			1%
	(1)適正化事業	3,296,831	3/10	3,296,831	3,166,985		4,352,494	10,816,310	全国土地改良事業団連合会		0%
	(2)技術管理事業	1,638,372	6/10・1/2・3/10	1,667,575	748,265	896,728	37,846	3,350,414	都府県	市町村土地改良区等	2%
農業競争力強化基盤整備事業費		44,700,583		45,032,875	12,116,532	7,613,597	5,143,299	69,906,303			1%
農業競争力強化基盤整備事業費補助											
(1)農業競争力強化基盤整備事業費補助		40,734,583		40,910,875	12,116,532	7,613,597	5,143,299	65,784,303			0%
	(1)地方公共団体分	30,916,012		30,963,962	12,116,532	7,613,597	4,485,765	55,179,856	都道府県市町村	市町村民間団体等	0%
	(イ)法律補助	18,566,162	55/100・50/100・45/100	19,173,576	10,364,526	4,110,071	3,015,592	36,663,765			3%
	(ロ)予算補助	12,349,850	55/100・50/100・45/100・定額	11,790,386	1,752,006	3,503,526	1,470,173	18,516,091			-5%
	(2)その他法人分										
	(イ)予算補助	9,818,571	55/100・50/100・定額	9,946,913			657,534	10,604,447	都府県土地改良区等	土地改良区農業公社等	1%
後進地域特例法適用団体補助率差額		3,966,000	定率	4,122,000				4,122,000	道県		4%

出所) 表1に同じ。

予算は、対前年当初予算ベースでも2割程度減少しており、ソフト事業の相対的地位の低下をうかがわせる事態となっている（図9参照）。こうした土木事業による農地整備により、現在、課題とされている農業問題の解決に結びつくかいくつかの点で疑問が浮かぶ。

基盤整備を通じた農地整備は、基本的にそれによる生産性の上昇を目指すものであるが、すでに、日本の農業生産規模はピークシフトしており、農家数が減少する中で、こうした土木整備がどれだけ後年の農業や農村、農家の持続可能性を高めるか大いに疑問といえる。また、こうした整備事業はすでに膨大な批判にさらされてきた事を思い起こしても、農

業補助のあり方として、土木整備への傾斜が合理的理由を持つか、個別のケースは別にしてマクロ的には疑念を呈さざるをえない。近年の資材価格の高騰や土木整備事業の入札不成立等を加味すると、さらに、こうした補助の持つ意義がどれ程あるのか、実態を通じて批判的に扱う必要があると考えられる。

この他、2015年度予算では米の所得補償政策や収入減少政策に関する補助が削られる一方、収入保険制度等の準備予算が拡充されている。農業信用保証関連事業が新設されるなど、農家への貸付政策等については若干の拡充が目指されている。直接補助から、各農家の個別のリスクへのシフトを意図した金融面の活用が目指されていることがうかがえる。

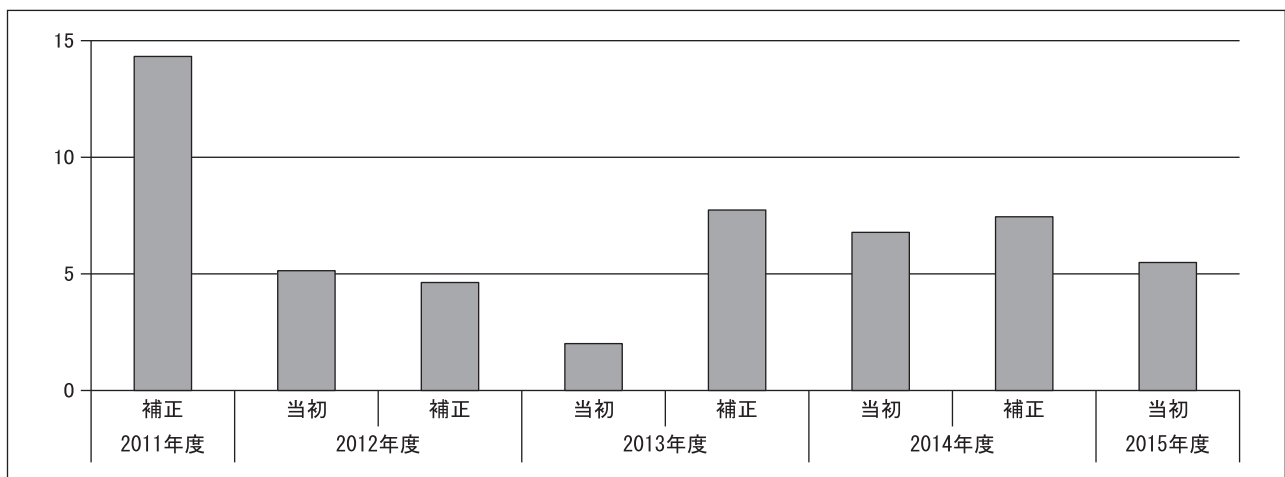
#### (4) 農業予算は土木化しているか

以上の考察を踏まえて、近年の農業予算がソフトでなくハード面（土木化）を重点化しつつあるかについてまとめておきたい。2015年度予算を中心に検討した結果、公共事業と非公共事業で分けられた当初・補正の規模では非公共事業が全体の70%であり、一見ソフト面が重視された予算編成になっているようにうかがえる。しかし、非公共事業の中には、施設整備を中心とした地方自治体や農業団体向けの補助・交付金事業が含まれており、これらの内容を考慮した結果、ソフト、ハード事業で見直すと40%程度がハード整備に向けられていることがわかった。

また、近年の予算の増減を見ると、公共事業予算の増加幅が、非公共事業予算のそれを上回り、外形的にもハード整備が重視される姿が見えてくる。

2015年度の補助事業の内容を見ても、補助金の上位はハード整備が中心であり、対前年比で増加したものを抜き出しても、多くが同様のものとなっている。一方、農業のソフト面では、民主党時代から継続されている直接支払い制度が中心となり、農業者の所得向上策としてとられている6次産業化関連などのソフト事業は徐々に減少しつつあることも明らかとなった。

図9 6次産業化補助金額の推移（単位：10億円）



出所) 図6に同じ。

近年、自民党の農業政策はもっぱら、かつての公共事業偏重や再分配的性格への批判を強め、「稼げる農業」への転換を謡う方向へと舵を切りつつあるとされる。施設整備についてもこれらのキーワードは重視されており、農業所得の上昇や稼げる農業の実現のために各種設備の支援を打ち出しているとも読み取れる。しかし、こうした道はかつてのウルグアイ・ラウンド対策で通った道でもある。当時、農業の自由化対策として、国地方を挙げて行われた農業関連設備や農地向け公共事業により使われた額は事業6兆100億円、国費2兆6千億円に上る。その53%が直接的な公共事業費であり、大半をハード整備に用いた。近年の農業予算の土木化の背景にも、ウルグアイ・ラウンド対策事業におけるいくつかの性質を如実に読み取ることができる。例えば、石原（2008）は、ウルグアイ・ラウンド対策における公共事業予算の多くが、補正予算を通じて供給され当初予算では非公共事業予算が大半を示したことを指摘している。これは、TPP対策として計上されている2015年補正予算と通じる性格を持っている。しかし、ウルグアイ・ラウンド対策における公共事業は当時の世論から「ばら撒き」「つかみ金」との批判を巻き起こし（細谷 1997）、結果として地方財政の動員を招き始める。特に、農業土木事業に対する地方債充当率の引き上げや、都道府県による土地改良事業に対する基準財政需要の引き上げなど、地方債、地方交付税というツールを通じての誘導が実施された（石原 前掲）。

財政制約が当時よりも強まる中、TPP対策事業が同じく土木事業を中心に国が地方を誘導する形で再度強まるかは、慎重な検討を必要とするが、地方交付税の政策誘導の側面が強まってきている点を考えると分権からきわめて逆行した形を再度とらないとは断言できない。また、ウルグアイ・ラウンド対策時における事業の重点部分も、農地集約、農業経営の経営力向上、中山間地域対策であったことを思い起こすと、そうした文脈が、今般のTPP対策事業目的と重なる点も大きな危険性をはらんでいる。10年間6兆円を投じて行った事業が、これらの課題を解決しうるものであったら、今般のTPP対策など不要といえたのではなかろうか。

個別の事業が持つ効果をここで丁寧に取り上げる

ことはしないが、少なくとも農業統計から見る日本の農業の今後が持続可能なものかは依然、不透明といわざるをえない。減少する農業人口と高齢化する就業者、また、横ばいで推移する農家の農業所得を見ても、つぎ込まれた予算が自民党の掲げる「強い農業」につながったかは大いに疑問が残る。確かに、日本の農家所得は非農業所得に依存することで他の産業と同等以上の世帯収入を実現したことは事実である。しかし、皮肉にもそれは農業という産業そのものの稼得所得の弱体化につながった。その反省から、直接支払い制度など農業の本業面における稼得所得の強化を目的とした政策が、民主党政権下で実現したのであった。ただし、直接支払い制度に対しても種々の批判が存在し、自民政権下ではこれらの直接支払い制度は将来的には廃止することを前提に、暫定的に額を減らしながら続けられている。そして、その背後で徐々に土木関連予算が再び強化されつつあるといえるだろう。農協の解体を進め、これまでの再分配的農政から転換するとしつつも、その一方で緩やかにながらも増額や強化されつつあるハード事業を前に、日本の農政は「新しい皮袋に古い酒を注ぐ」がごときものとなりつつある。その先に、持続可能な農業と、それを支える農村地域の生き残りが、今後きわめて危ぶまれることは間違いのないといえよう。

#### [参考文献]

- 石原健二（1997）『農業予算の変容 — 転換期農政と政府間財政関係 —』農林統計協会。
- （2008）『農業政策の終焉と地方自治体の役割 — 米政策・公共事業・農業財政』農山漁村文化協会。
- 国土交通省（2015）『公共事業関係予算のポイント』国土交通省。
- 小嶋大造（2013）『現代農政の財政分析 — 財政調整からみた日本とドイツ』東北大学出版会。
- 清水徹郎（2013）「農業所得・農家経営と農業経済」『農林金融』2013年11月号。
- 日本電算企画（各年版）『平成17年～平成28年度 補助金総覧』日本電算企画。
- 農林水産省（各年版）『農林水産省予算の概要』農林水産省ホームページ。
- 細谷章（1997）「UR対策補助金の功罪を検証する」『農業と経済』1997年5月号。
- 本間正義（2010）『現代日本農業の制作過程』慶応義塾大学出版会。