農業財政の現状と改革の課題

要 旨

日本の財政は危機的状況にあり、財政改革が求められている。農業財政の規模は、80年代以降、食管経費の減少等により縮小している。農業財政の半分近くを占める農業農村整備事業は、時代の変化に応じてその内容を変えてきたが、近年では農村整備事業の割合が高くなっている。

財政改革の中で農業財政の見直しが求められているが、農業財政は、食料の安定供給、農村環境整備のために必要な財政支出であり、農業経営安定政策の再構築も課題になっている。農業財政についての情報は乏しく、農業財政の情報を公開し国民の理解を得ながら財政改革、農政改革を進める必要があろう。

1　はじめに

日本の財政は厳しい状況が続いている。景気低迷等により税収が減少する一方で、歳出は高齢化に伴う社会保障費の増大等により増加しており、度重なる赤字国債の発行により政府部門の負債は巨額に達し、財政改革が大きな課題になっている。

こうしたなかで農業財政に対する関心が高まっている。農業財政の半分近くを占める公共事業のあり方が問われており、WTO農業交渉が進行するなかで農業経営安定政策の再構築が求められている。また、財政の地方分権化も喫緊の課題である。本稿では、こうした様々な課題をかかえる農業財政の現状を整理し、今後の課題を検討する。

2　日本の財政の現状

農業財政の分析をする前に、まず日本の財政の現状を概観しておく(以下、決算データが整備されている2000年度を主な対象とする)。

表１　日本の財政の概観

（単位：兆円、％）

年　度		1970	1980	1990	2000	2000－90
国	(一般会計)A	8.2	43.4	69.3	89.3	20.0
地　方自治体	都道府県	5.9	24.9	43.5	53.4	9.9
	市 町 村	4.4	24.4	36.7	51.2	14.5
	計(純計) B	9.8	45.8	78.5	97.6	19.1
国＋地方	A＋B (純計)	14.1	71.0	120.1	158.9	38.8
G D P	(名目) C	75.3	245.5	450.1	513.0	62.9
GDP比	(A+B)/C (%)	18.7	28.9	26.7	31.0	4.3

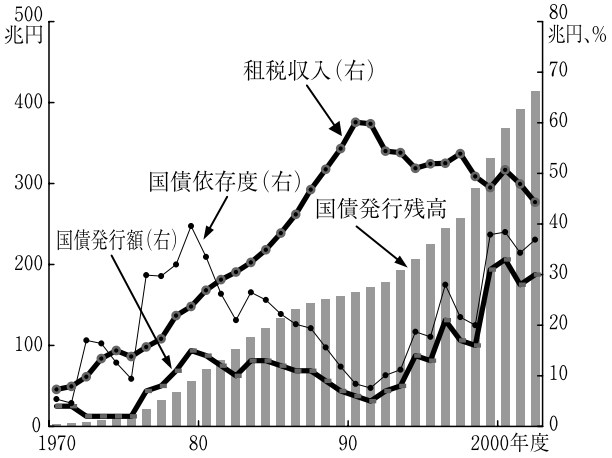
(資料)財務省「財政統計」、地方財務協会「地方財政統計年報」
(注) 各年度とも決算額

(1)　財政危機の構造

2000年度の国の歳出額（一般会計、決算ベース）は89.3兆円（90年度に対し20.0兆円増加)、地方（都道府県＋市町村）の歳出額は97.6兆円（同19.1兆円増）であり、国と地方を合わせた歳出額（重複を除いた純計）は158.9兆円である（表１）。これはGDPの31.0％に相当し、日本経済において政府部門が非常に大きい割合を占めていることがわかる(注１)。

一方、歳入（2000年度）をみると、国の税

図１　国債発行額の推移



資料：財務省「財政統計」等より作成

収は50.7兆円（うち所得税18.8兆円、法人税11.7兆円、消費税9.8兆円）で歳出額の57％を満たしているに過ぎず、国債を33.0兆円発行している（国債依存度36.9％）。2003年度末の国債残高は450兆円、国と地方を合わせた長期債務残高は686兆円（GDPの138％）に達する見込みであり、先進国では最悪の財政状況になっている（図１）。

⑵　一般会計

こうして膨れ上がった日本の財政であるが、それでは国の財政は何に使われているのであろうか。一般会計の内訳をみると、地方交付税（地方自治体に交付される国の歳出）が14.9兆円（16.7％）、国債費が21.4兆円（24.0％）であり、この二つで一般会計の40.7％を占めている。そのほか、社会保障費17.6兆円（注２）、公共事業関係費11.9兆円、文教・科学振興費6.9兆円、防衛関係費4.9兆円であり、この４項目で一般歳出（国債費と地方交付税等を除いた歳出）の86％を占めている。農業関係費（公共事業関係費等に算入）は2.9兆円で、一般会計の3.2％、一般歳出の5.5％である。

90年度から2000年度までの10年間で、社会保障費が6.1兆円、公共事業関係費が4.9兆円、国債費が7.1兆円、それぞれ増加しており、この３つの増加が総歳出額の増加（20.0兆円）の９割を占めている。

⑶　特別会計・財政投融資

特別会計は、特定の政策目的のため一般会計と区分して管理しているものであり、37種類ある。大きなものは、国債整理基金、交付税、厚生保険、国民年金、郵貯、簡保で、この６つで特別会計歳出額の84％を占めている。農業に関係する特別会計は、食糧管理、農業共済再保険、農業経営基盤強化措置、国営土地改良事業の４つであり、2000年度の歳出額は4,864億円（うち85％が食糧管理）で、必要な予算が一般会計から繰り入れられている。

財政投融資は、郵貯・年金・簡保等を原資に政府機関、各種公団・事業団等に対して資金を供給するものであり、一般会計とともに政府活動の大きな部分を占めている。政府機関は民営化や統合が進んだためかつてより少なくなったが、現在、６公庫、２特殊銀行（日本政策投資銀行、国際協力銀行）、１事業団（中小企業事業団）の９つある。９つの政府機関の貸出残高は163兆円（このうち住宅公庫が76兆円）で全金融機関貸出の約２割を占め、このうち農林漁業金融公庫の貸出残高は4.0兆円である（2000年12月末）。

⑷　地方財政

日本には47の都道府県と3,227の市町村（2001年３月現在）がそれぞれ独自の議会を持って財政活動を行っており、地方財政の総額は国の財政規模を上回っている。

地方財政の歳出額は97.6兆円（2000年度、都道府県＋市町村の純計）であり、このうち都道府県が53.4兆円、市町村は51.2兆円である。その使途をみると、都道府県では、教育費12.1兆円（22.6％）、土木費10.2兆円（19.2％）が大きく、この二つで歳出の４割を占める。そのほか、民生費（社会福祉関係費）が4.1兆円（7.7％）、商工費3.5兆円（6.6％）、警察費3.4兆円（6.4％）であり、農業関係費は3.1兆円（5.7％）である。一方、市町村は、民生費10.5兆円（20.5％）、土木費9.7兆円（18.9％）、教育費6.1兆円（11.9％）、衛生費5.1兆円（9.9％）で、農業関係費は1.7兆円（3.3％）にとどまっている。

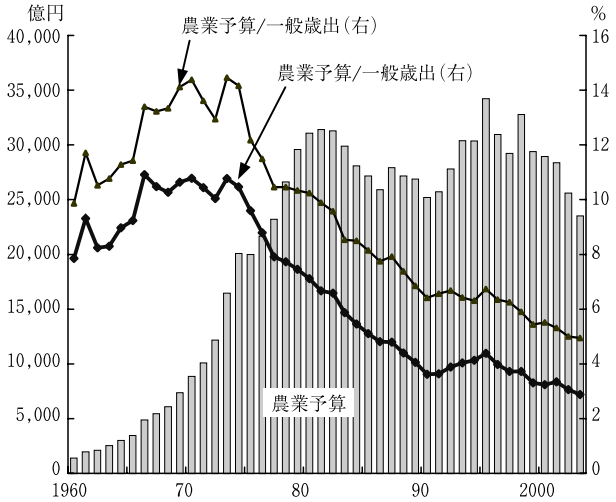
歳入面をみると、都道府県では地方税（都道府県民税、事業税等）の割合が32.1％、地方債が11.5％であり、国からの地方交付税が21.7％、国庫支出金が17.6％で、歳入の４割は国に依存している。市町村は地方税（市町村民税、固定資産税等）の割合が34.3％、地方債が9.3％であり、地方交付税18.9％、国庫支出金9.0％、都道府県支出金4.5％で、国、都道府県からの財源が32.4％を占めている。ただし、地域差が大きく、国、都道府県に財源の大半を依存している市町村も多くある。

3　農業財政の構造

(1)　国家財政に占める農業財政の地位

国の財政に占める農業財政の割合は、日本経済における農業の比重低下に伴って低下してきた（図２）。戦後の高度経済成長期には、税収の増加による財政規模拡大に伴って農業財政も増大し、特に食管赤字の増大、土地改良事業の拡大等によって70年度には一般会計の10.8％、一般歳出の14.1％になった。

図２　農業財政の推移



資料：「食料・農業・農村白書」付属統計表等より作成

その後、81年度までは、比率を下げながらも農業財政の額自体は増大してきたが、81年度の３兆1,411億円をピークに減少に転じ、90年度には２兆5,188億円になった。この間の減少は、米価引き下げ、過剰米削減等によって食管経費を約3,800億円圧縮したことが最大の要因である。

表２　2000年度以降の農業予算

（単位：億円、％）

年　度	2000	2001	2002	2003	01/00	02/01	03/02
公共事業	13,574	12,847	10,412	9,127	▲5.4	▲19.0	▲4.8
農業農村整備	12,683	12,005	9,933	8,789	▲5.3	▲17.3	▲4.9
災害復旧	534	307	216	103	▲42.5	▲29.6	3.0
その他	357	535	263	235	49.9	▲50.8	▲4.9
非公共事業	15,365	15,576	15,192	14,606	1.4	▲2.5	▲0.8
経営対策	4,909	4,733	4,620	4,220	▲3.6	▲2.4	▲8.7
生産対策	3,646	3,818	3,798	3,556	4.7	▲0.5	4.1
農村振興対策	1,390	1,251	1,021	890	▲10.0	▲18.4	▲4.7
食管繰入	2,467	2,504	2,956	2,759	1.5	18.1	▲6.7
その他	2,953	3,270	2,797	3,181	10.7	▲14.5	13.9
農業予算　計	28,939	28,422	25,604	23,733	▲1.8	▲9.9	▲2.4

資料：農林水産省「農林水産予算の説明」
（注）・2000年度～02年度は補正後の予算、03年度は当初予算
・01年度の第二次補正予算の区分は筆者推計
・03/02の伸び率は02年度の当初予算との比較

90年代に入ると、内需拡大のための公共事業増大により、農業財政は94年度に３兆357億円となった。さらに、95年度にはウルグアイラウンド対策のための公共事業が上乗せされ、３兆4,230億円にふくれあがった。その後、ウルグアイラウンド対策の公共事業は段階的に縮小し、農業財政は99年度には２兆9,391億円、2002年度は２兆5,604億円（一般会計の3.1％、一般歳出の5.0％）に減少している（表２）。

⑵　価格・所得政策の後退

農業財政の縮小のなかで特に顕著なのが価格・所得政策の後退である。70年度には価格政策費の割合は44.4％（うち95％が米麦管理費）であったが、その後、食管制度の改革、生産調整によって縮小し、99年度には価格政策費（3,669億円）の割合は12.5％になっている（表３）（注３）。

日本の農産物価格支持制度は、メニューとしてはよく整備されており多くの農産物をカバーしているが、国境措置を前提とした需給コントロールによる価格維持が政策の中心であり、その費用は農産物価格という形で消費者の負担に転嫁してきた。これは、税金を財源に農家に助成金を出すという欧州、米国の方法とは大きく異なっている。しかも、日本の大きな特徴は米に偏重していることであり、99年度でも米麦に対する経費が価格政策費の７割を占めている。

⑶　農業農村整備事業の構造変化

農業財政の最大の部分は「農業農村整備事業」と称される公共事業であり、農業農村整備事業は、国の農業予算の46.9％、公共事業全体の10.9％を占めている（99年度）。

戦後まもなくの食料難の時代は、農業に関する公共事業の中心は、灌排水、農地開発、干拓であり、農業生産安定化のための水の確保、食料増産のための優良農地の開発を主な目的としていた。その後、1960年代より耕耘機、70年代より田植機、コンバイン、乗用型

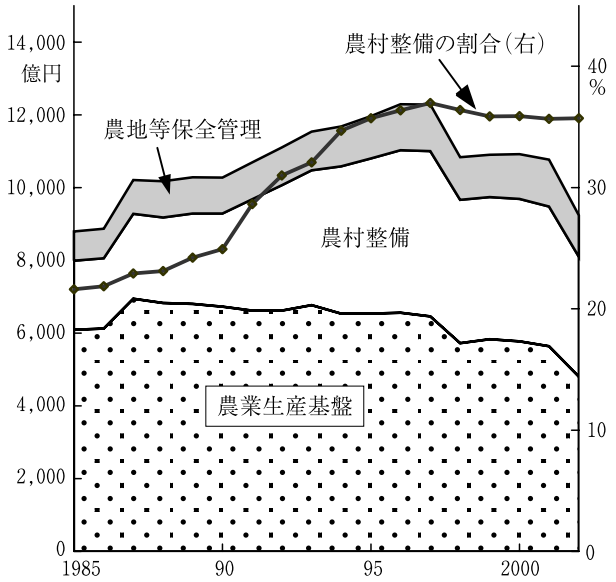
表３　農業財政（国）の構成

（単位：％）

年　度	1970	80	90	99
生産対策	42.5	57.7	64.4	65.7
選択的拡大	11.4	14.8	10.4	6.6
農業農村整備	20.5	27.7	39.4	46.9
技術開発普及	3.2	2.9	3.5	4.0
災害対策	7.1	12.3	11.0	8.2
農業構造改善	5.3	8.7	11.4	9.3
農業構造改善事業	2.5	2.7	1.7	1.9
農業近代化資金	0.7	0.6	0.5	0.7
農林公庫補給金	1.4	2.8	4.8	3.3
農業者年金	0.4	1.8	4.2	2.9
価格･流通･所得対策	47.1	27.4	14.5	14.7
価格政策	44.4	24.9	12.4	12.5
その他	5.1	6.2	9.7	10.2
計	100	100	100	100
農業財政予算額(億円)	8,851	31,080	25,188	29,391
農業財政の割合	10.8	7.1	3.6	3.3

資料：「食料･農業･農村白書」付属統計表

図３　農業農村整備事業の推移



資料：財政調査会編「国の予算」より作成

トラクターが普及するようになったため、機械化に対応した圃場整備が必要になり、また農村にも自動車が普及するようになったため、農道の整備が求められるようになった。こうして70年代に圃場整備、農道整備の予算が大きくなり、その一方で、米の生産調整を受けて干拓事業は縮小した。さらに70年代後半より、都市に比べて遅れていた農村の生活環境整備のための農村整備事業が開始され、その後、農村整備事業の予算が増大した（図３）。こうした変化を受けて、91年度からは事業の名称自体を「農業基盤整備事業」から「農業農村整備事業」に変更している。

農業農村整備事業費（2002年度当初予算、9,142億円）の内訳は、農業生産基盤52.0％、農村整備35.7％、農地等保全管理12.3％であり、農業生産基盤事業の主なものは、国営かん排水1,739億円（18.8％）、圃場整備848億円（9.2％）、畑地帯総合農地整備702億円（7.6％）、農村整備事業の主なものは、集落排水（下水道に相当）1,137億円（12.3％）、農道863億円（9.3％）、中山間総合整備660億円（7.1％）である。

このように、農業農村整備事業は時代の変化と地域のニーズに対応して内容を変化させてきたが、公共事業批判のなかで近年は減少傾向にあり、また小規模ながらも、自然環境に配慮した事業も取り入れられるようになっている。

⑷　食管財政

食管財政は食糧管理特別会計で管理しており、主に米麦の需給調整、輸入管理のための経費である。2000年度でみると、主な費用は、稲作経営安定対策助成金等1,613億円、米（政府在庫）の管理経費806億円、麦作経営安定資金等助成金（国内麦勘定に算入）850億円である（表４）。

表４　食管財政の概要

（単位：億円）

年度		1970	1980	1990	2000
国内米勘定	売買損益	△1,959	△961	315	△353
	稲作経営安定対策助成等	△8	△1,318	△1,452	△1,613
	管理経費	△1,641	△3,195	△1,361	△806
	計	△3,608	△5,474	△2,498	△2,741
国内麦勘定		△160	△839	△1,127	△911
輸入食糧勘定		223	596	1,132	778
合計		△3,545	△5,717	△2,493	△2,874
食管繰入		3,746	6,100	2,320	2,467

資料：食糧庁「米価に関する資料」より作成

既に触れたように、1970年代に膨れ上がった食管会計は、その後の制度改革によって規模を縮小し、75年度に7,520億円あった一般会計からの繰り入れは、90年度には2,320億円に減少し、97年度には1,750億円になった。しかし、米価低下による稲作経営安定対策助成金の増加、麦の生産増加に伴う麦作経営安定資金等助成金の増加により、食管会計繰入額は98年度以降は増加に転じ、2000年度は2,467億円となり、01年度、02年度も増加している。

⑸　その他経費

そのほか農業財政のなかで大きな項目は、農業者年金1,627億円、研究開発1,142億円、水田農業経営確立助成補助金（転作助成金）881億円、農業共済再保険763億円、農林公庫補給金663億円、農業共済団体544億円、中山間地域直接支払い交付金330億円、農業普及事業309億円、農業委員会160億円などである

(2002年度)。全体として、農家に直接交付される助成金よりは、農業生産をサポートする諸団体・機関の維持のための財政支出が多いことが指摘できる。

なお、本稿では「農業財政」という用語を使ったが、新基本法の制定を受け、農林水産省の財政は、農業生産だけではなく消費者対策や食品産業政策、農村地域政策まで視野に入れたものになっており、「食料・農業・農村財政」というべき内容に変わってきている(注4)。

(6) 地方自治体の農業財政

農業財政というと国の農業財政のみに関心が向かいがちであるが、実際の事業は地方自治体が担っている部分が多く、都道府県と市町村の農業関係費は4.0兆円(2000年度、表5)で、国の農業予算の金額を超えている(注5)。

地方自治体の農業関係費は、農業費(農業委員会、農業改良普及事業、農業共済事業、農業構造改善事業等)、畜産業費(家畜改良、家畜市場、草地等)、農地費(土地改良、水利施設、農道整備費等)の3つに区分されている。都道府県の農業関係費は3兆587億円(2000年度)で、歳出全体の5.7%を占めており、その内訳は、農業費8,299億円(農業関係費の27.1%)、畜産業費1,592億円(5.2%)、農地費2兆696億円(67.7%)である。また、市町村の農業関係費は1兆6,766円(歳出額の3.3%)で、農業費7,721億円(46.1%)、畜産業費830億円(5.0%)、農地費8,215億円(49.0%)となっている。このように、地方自治体の農業財政は農地費が6割を占めており、公共事業中心であることがわかる。また、その費用構成をみると、建設事業費と人件費で8割近くを占めており、地方自治体の農業予算の大部分は土木事業と公務員の給与のために使われていると言うことができる(注6)。

表5　地方自治体の農業関係費(2000年度)

(単位:億円、%)

	歳出額			費用構成		
	都道府県	市町村	計(純計)	人件費	建設事業費	その他
農業費	8,299	7,721	13,618	38.3	25.1	36.6
畜産業費	1,592	830	2,181	29.4	39.0	31.6
農地費	20,696	8,215	24,289	3.7	83.9	12.4
農業関係費計A	30,587	16,766	40,088	16.9	61.5	21.6
歳出合計B	533,993	511,610	976,164			
農業比率 A/B	5.7	3.3	4.1			

資料:地方財務協会「地方財政統計年報」

4　農業財政の役割と今後の課題

(1) 財政改革と農業財政

日本の財政は危機的状況にあるが、財政危機の要因は、高齢化に伴う社会保障費の増大、日米構造協議等により拡大した公共事業、バブル経済崩壊後の景気低迷等による税収減少であり、国債発行とその利子・償還負担により日本の財政は悪循環に陥りつつある。この悪循環を断ち切るためには財政改革が不可欠であり、その過程で増税も避けられないであろうが、その改革は国民が納得するような内容でなくてはならないだろう。

日本の社会は少子高齢化が進行しており、今後労働力人口の減少が見込まれること、高度経済成長期のような農村から都市への大きな人口移動がなくなったこと、日本企業のアジア地域を中心とする海外進出、中国の台頭等により、日本経済はかつてのような成長を望めない体質になっている。こうした経済・社会構造の変化を見据え、財政もそれにふさわしい姿に改めていく必要があり、政府の役

割、官と民の関係、国と地方の関係、負担と給付の関係、公共事業の水準・内容を根本から再検討する必要があろう。

こうした財政危機は農業財政にも影響を与えており、農業財政は縮小を余儀なくされている。ウルグアイラウンド対策費をめぐる国民の不信感や一連の公共事業批判により、農業財政そのものに対する批判も一部にみられる。日本の農業・食料供給を安定的に維持し、住みよい農村地域を形成するための財政支出は「公共財」の供給であり、農業財政の果たしている役割は正当に評価すべきではあるが、農業における政府の役割は何か、農業生産維持のためどの程度の財政支出が必要なのか、諸外国との比較も行いながら再検討する必要があろう。また、農業財政の内容も、環境に配慮した土地改良事業や環境保全型農業への支援に変えていくべきであろう。

(2) WTO農業交渉と農業経営安定対策

ウルグアイラウンド以降、国際農業交渉が農業財政にも影響を与えるようになってきている。農産物輸出国は農業保護政策が輸出機会を減らしているとして農業保護政策の撤廃・削減を要求し、特に1980年代には、EUと米国が輸出補助金、農業保護を巡って争い、ウルグアイラウンドで世界的に農業保護削減の合意がなされた。その際に、AMS（Aggregate Measurement of Support：助成合計量＝内外価格差×対象農産物生産量＋削減対象［黄］の農業財政支出）という指標が生み出され、各国の農業財政を「黄」「緑」「青」の３色に分け、AMSで計測した保護水準を６年間で20％削減する合意がなされた（注７）。

これを受けて各国は、農業政策を削減対象の「黄」の政策（不足払い等）から、削減対象から除外される「緑」の政策（直接所得補償等）にシフトしてきた。日本でも、一部に「黄」の政策はもはや採用できないとの誤解もあり、農産物価格政策を次々と廃止・縮小してきた。しかし、ウルグアイラウンドではAMSの20％削減を決めただけであり、「黄」の政策が一切禁止されたわけではないことを再確認する必要がある。現に、米国もEUも手厚い農産物価格政策、農業経営安定政策を継続しており、特に、米国は96年農業法で不足払いを廃止し定額の直接支払いを導入したものの、その後、農産物価格が低落すると巨額の財政資金を農家に支給し、2002年農業法では不足払いを実質的に復活させている。日本でも農業経営の維持発展のため農業経営安定対策の再構築が求められており、それに伴って農業財政の再編も必要になろう。

(3) 地方分権と農業財政

財政改革論議のなかで重要な課題になっているのが、財政の地方分権化である。地方分権は90年代に議論が進み、99年の地方分権改革一括法によって機関委任事務が廃止されるなど、法制的には一定の前進をみた。しかし、財政については手つかずの状態が続き、ここへきて財政の地方分権化に関する論議が沸騰している。

日本では、国が財源、権限を握って地方に予算を配分するという仕組みが続けられ、地方は補助金獲得のため中央（国）への陳情合戦を繰り広げた。この仕組みは税収が増加を続けた高度経済成長期には維持できたが、地方自治体は国からもらった資金であると錯覚して無駄が生じやすく（財政錯覚）、財政の

中央集権的構造が財政危機の一つの要因になっている。また、国が全国一律の政策・制度を企画・立案し、地方がそれを実施するというのは、制度の内容が地域の実状に合わなかったり、地方の工夫が生かされないなどの問題点がある。

農林水産省はかつて「補助金分配機関」と呼ばれたが、現在でもその構造に大きな変化はなく、農林水産予算の63%は補助金・委託費が占めている（注8）。農業財政も地方分権化に対応した仕組みに変えていく必要があり、農業政策における国と地方の関係を再構築する必要があろう。

⑷ 農業財政の情報公開と国民理解

農業財政の内容については一般国民によく知られておらず、一部に誤解にもとづく批判もあると思われるが、それには行政の側の責任もあろう。農水省はホームページで農業予算の概要を掲載しているものの、その内容は不十分である。また、「食料・農業・農村白書」では政策の説明を詳しく行なっているが、農業財政の分析・説明はない。米国農務省は、毎年、農業財政の内容を解説した「農業財政報告（Budget Summary）」を作成し、ホームページで全文を公開しているが、日本もこれを参考にして農業財政の内容を分かりやすく国民に示すべきであろう。

財政の内容は主権者である国民の意思により決められるべきものであり、そのためにも情報をできる限り公開し、納税者・国民の納得感を得ながら財政改革、農政改革を進めていく必要があろう。

（注1） GDP統計（2000年度）では、政府最終消費支出86.7兆円（GDPの16.9%）、政府資本支出34.9兆円（6.8%）、社会保障移転79.0兆円（15.4%）であり、この政府部門のGDP比率は欧米諸国と比べて特に高いというわけではないが、日本の場合は政府資本支出（公共事業）の比率の高さが際立っている。

（注2） 社会保障費の内訳は、社会保険費（厚生年金、国民年金、健康保険、介護保険等）11.1兆円、社会福祉費（老人福祉、児童福祉、身体障害者福祉等）4.0兆円、生活保護費1.5兆円、その他1.1兆円である。

（注3） 2000年度以降は、食管繰入が増加したため価格政策費は増加して、2002年度は3,963億円となり、農業予算に占める価格政策費の割合は、公共事業抑制のため15.5%に増大している。

（注4） 2003年度予算では、トレーサビリティ49億円、「食育」活動58億円、「ブランド・ニッポン」戦略321億円、BSE対策60億円、食品安全性確保139億円、食品表示61億円、バイオマス・ニッポン総合戦略219億円、グリーンツーリズムの推進294億円、ｅ－むらづくり計画73億円などがあげられる。

（注5） ただし、地方自治体の農業予算の一部は国からの補助金であり、国と地方の農業予算の単純合計が農業財政の総額ではないことに留意する必要がある。

（注6） 林業費、水産業費も建設事業費の割合が74.2%、72.1%と非常に高くなっている（都道府県＋市町村）。

（注7） 日本の農業財政支出のほとんどは削減対象外（緑）であり、日本のAMSの大部分は米の内外価格差によるものであった。しかも、その米についても、食管法の廃止（新食糧法の制定）を機にAMSから除外され、日本のAMSは非常に小さくなっている。

（注8） ただし、その補助金の大部分は地方自治体、農業関連団体に支給されており、農家に直接支給される部分は少ない。

（清水徹朗）