

みる 観 察

水活見直しと財務省

一般社団法人 北海道地域農業研究所

所 長 坂 下 明 彦

農政に対する財務省の圧力が増大している。水活見直しがその典型であることは周知の事実である。やや旧聞に属するところもあるが、これまでの動きをまとめてみよう(注1)。

その端緒は二〇一六年六月の財務省による予算執行調査である。調査結果で交付対象水田の不備が指摘され、これを受けた農水省は「現行ルール」と呼ばれる①たん水設備(畦畔等)と②所要の用水を供給しうる設備を有しない農地を対象外とした(二〇一七年四月「経営所得安定対策等実施要綱」改訂)。しかし、同時に

例外規定を設けたため、再生協による対象地の認定においては、対象から除外される水田は少なかったとされる。その後二〇二一年度までの四期間は、特に農水省からの通達はなく、この改定による影響はわずかであったと言えよう。

財務省による農政に対する「注文」は、財政制度等審議会によって年末に提出される『次年度予算の編成等に関する建議』の「農林水産」(以下農業と略す)の項目に示される。稲作の生産調整の廃止が打ち出されて以降の二〇一四年から現在までの指摘事項を整理した参考表をご覧い

ただきたい。

農業部分の建議の構成は、二〇一四年から一九年の期間はTPPへの対応や規制改革会議の議論と重なり、全体のボリュームも二〇一五年に過ぎなかった。水活に関しては二〇一四年から生産調整廃止に伴う転作助成の在り方の検討の文言が現れ、二〇一六年には予算執行調査の指摘とともに、高収益作物への転換への支援が打ち出されている。同年の『建議』の前提となった財政制度分科会では「転作助成のあり方」が検討され、転作は飼料用米などではなく野菜などの高収益作物への支援への転換が必要であり、交付金の存在が米の生産コスト削減による米価の引き下げを阻害しないようにすべきとしている。二〇一八年には飼料用米への誘導が過剰であること、高収益作物への転換の環境整備が必要という指摘がある。

二〇二〇年から二〇二三年末の財政審の『建議』は踏み込んだものになり、ボリュームも八〇頁と前期の二倍にな

る。全体構成では、農業構造の転換と農地集積の問題や輸出を含む流通改善などの議論が多くなる。二〇二二年には食料安全保障、農業政策の構造転換などで踏み込んだ議論がなされるようになる。水活関連では、二〇二〇、二一年に大規模経営の水田作で転作物、水活交付金への依存が高い点が強調された。二〇二二年では飼料用米の専用品種化が指摘され、農水省の政策に反映されている。

二〇二一年末には、農水省から水活交付金の見直しが出され大きな波紋を呼ぶが、財務省からの表立った指摘はない。しかし、予算執行調査による指摘から五年を経て「現行ルール」として再徹底が図られるには何らかの圧力が想定される。実際、この推進に当たっては、農水省の事業担当者から会計検査院による調査が示唆され^(注2)、実際に二〇二三年一〇月に実施されている。ただし、二〇二二年から二六年の五年間で一度も水張り（水稲作付）を行わない農地は二〇

二七年度以降交付対象水田としないとする「新ルール」は農水省独自のものであろう。だがしかし、水活の対象水田をめぐる論点は、水田の畑地化へと財務省主導で転換されたのである。

事実、二〇二二年末の財政審の『建議』では畑作物の本作化が打ち出されており、水張ではなく畑地化の路線が打ち出されている。「既存の水田を維持し、多額の財政資金を投じて飼料用米を始めとした転作物を作り続けていくことは『真に我が国の食料安全保障の強化に資する施策』とは言えず、また、財政上も持続可能ではない。水田における『転作』ではなく、水田を畑地化し、水活交付金の交付対象から卒業したうえで、畑地における「本作」として作物生産を進めていく必要がある」としている。この畑作物の本作化は、これまでの「転作の本作化」を揶揄したものとみられるが、このネーミングは「畑作物本作化支援助成」として水活交付金の予算に導入されている。

財務省の論理では、畑作に転換する者には転換補助金を交付するが、転換を選択しなかった水田転作については自己責任として交付金を交付しないことになる。これがどうなるかは力関係であろう。

ただし、畑地化もそうは簡単には行っていないようである。農水省の水活に関する秘密主義は異常なものがあるが、二〇二三年一〇月の『米をめぐる関係資料』には農政事務所別の畑地化促進事業の内訳が掲載されている^(注3)。二〇二二年当初予算（四八・三億円）と二〇二二年度補正予算分（一七・九億円、うち一五・九億円は二〇二三年度一次採択）を合わせた二二〇・二億円のうち、北海道は六一・一％を占めている。内地では畑地化のためには地主の合意が必要であり、その対策費を再生協に一律三〇〇万円で配分しようだが、この段階では畑地化は進んでいない。二〇二三年度の補正予算で七五〇億円が予算化され、うち四〇〇億円が二〇二三年度二次採択用に投入

表1 転作麦大豆の石狩川下流域の割合

単位：ha、%

地目	地域	小麦		大豆	
		計	田	計	田
実数	耕地	全国	計	220,000	146,200
			畑	96,900	30,500
		北海道	計	126,100	42,000
			畑	34,100	18,500
	水田	全国	101,760	85,484	
		北海道	35,213	18,598	
石狩川下流域		17,257	8,120		
耕地 全国を 100%	耕地	全国	計	100.0	100.0
			畑	55.9	79.1
		北海道	計	57.3	28.7
			畑	15.5	12.7
	水田	全国	46.3	58.5	
		北海道	16.0	12.7	
石狩川下流域		7.8	5.6		
水田 全国を 100%	水田	全国	100.0	100.0	
		北海道	34.6	21.8	
		石狩川下流域	17.0	9.5	

注) 耕地については作物統計、水田については「水田における作付け状況」(農水省)を利用した。

されたが、その結果は公表されていない。北海道についていうと、面積では、二〇二二年度が一、三三四ha、二〇二二年度が七、八一六haであり、合計で九、一五〇ha、全国の七〇・四%を占めている。二〇二二年度の補正予算四〇〇億円(面積では三万五千ha)のうち、北海道分を六〇%と仮定すると二万一千haとなり、累計で三万haとなる(注4)。これは、畑地

転作一一万haの二七%を占め、道東、道南の転作地をカバーする面積である。この処置により北海道では実質的に畑地化・草地化していた水田の畑地転換は大きく進むと考えられるが、問題は水田中核地帯の固定化された畑地転作、地域としては石狩川下流域である(注5)。ここでは麦大豆作が焦点となる。

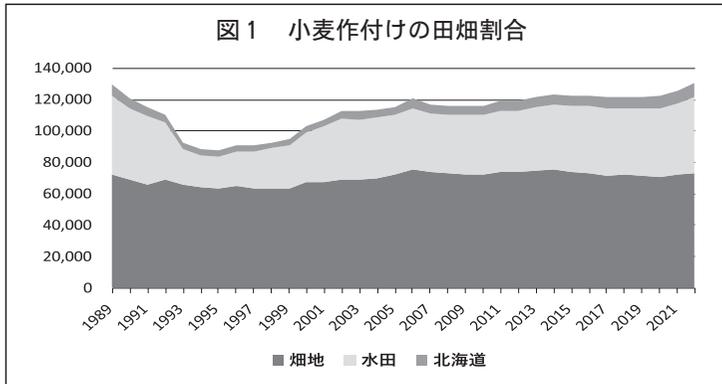
この指摘である。二〇二二年末の建議ではさらに踏み込んでいる。麦大豆の単収の国際比較から日本は停滞(小麦)、減少(大豆)しているが、畑作では単収が高く、生産コストも低い。それに対し、水田のそれは低く、作付面積での交付金支出は問題であるとし、単収基準の導入が言われている。これについて、やや詳しく見ておくことにする。

審の『建議』のなかで、
注記ではあるが、麦大豆の二重取り批判が行われている。転作作物としての小麦や大豆については、畑作物の直接支払い交付金(いわゆる「ゲタ対策」)に加えて、水活交付金による支援も受けており、「同じ作物を畑地で栽培する場合に比べて厚い支援がなされている」

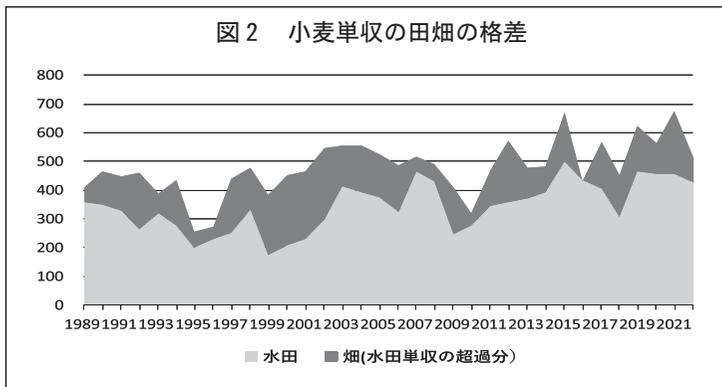
表1はここで焦点になる石狩川下流域の麦大豆の位置づけを示している。紙幅の関係で小麦に限定する。小麦は、全国で二万一千ha、うち畑地が九万七千haであるが、これはほぼ北海道での作付けであり、全体の四四%をしめる。転作小麦の作付けは全国で一〇万二千ha、五六%であるが、北海道は三万五千ha、このうち石狩川下流域は一萬七千haを占める。北海道は転作小麦の三五%を、石狩川下流域は全国比一七%を占めるのである。北海道内で見ると、二二万六千haのうち畑地が九万二千ha、七二・九%を占め、

転作小麦は二七％と少数派であるが、水田フル活用の枠組みでは極めて重要なのである。

財務省は、小麦の畑地での生産優位性を主張するが、畑作小麦のほとんどが北海道に集中しており、**図1**に示したよう



注) 作物統計による。



注) 作物統計による。

に畑地小麦の作付面積は頭打ちである。純畑地は草地に押されて減少傾向であり、しかも輪作体系に組み込まれているので増加は見込めない。とすると、財務省としても、転作小麦の現状から出発するしかなく、水田作を畑地化して生産性を向上させると

いう主張となる。しかし、追加的な土地改良投資に財政的支援をすると、これまで行ってき

明責任が発生することは明らかである。次善の処置として転作麦に対する単収基準を導入し、生産性の向上を図るとするが、単収の低い小麦作の後退を招いては元も子もない。

北海道の小麦作においても、全国平均での畑作五六一kg、田作三九八kgほどの差はないが、**図2**の黒塗り部分が田・畑作の単収差を示している。ほとんどが汎用田での作付であり畑作適地ではあるが、北海道内の小麦作の条件不利地域として位置づくことになる。つまり、水活交付金は畑作の直接支払いの上乗せではなく、条件不利でのゲタと位置付けるべきである。

今後の米の需給予測も一貫した需要減による過剰化とばかりは言えない結果も出ている(注6)。水田生産に機動力のある石狩川下流域を米不足時には水張り可能な「遊水地」として存続させる意味はリスクヘッジとして大きなものがあることを付け加えたい。

(注1) 坂下明彦・正木卓「北海道における

水田土地利用の地域差と水田活用直接
支払交付金見直しの影響」『土地と農
業』全国農地保有合理化協会、No.552、

二〇一三を参照。ここでは二〇二二年
度までの動向を記している(四七〜五
〇頁)。

(注2) 坂下明彦「水活の2つのルールに物

申す―北海道からのSOS―」農業開
発センター『地域農業と農協』五二巻
一号、二〇一三。

(注3) この『資料』には「畑地化促進事業

の推進状況」や「交付対象水田の見直
しについて」などの資料が含まれてい
たが、現在は公開されていないよう
である。

(注4) 『北海協同組合通信』二〇一三・六・

一九記事、『日本農業新聞』二〇一三・
一一・一一記事による。

(注5) 坂下明彦「石狩川流域開発と水田の

現在」本誌二二六号、二〇一二年夏号。

(注6) 三菱総合研究所『食料安全保障の長
期ビジョン』二〇一三年七月。

表 次年度予算編成に関する農業の指摘項目

年度	頁数	全体構成	水活に関する指摘事項
2014	4	(1)食料自給率目標と食料自給力、(2)農地農量確保の在り方、(3)稲作などの構造改革	・2018年をめどに生産調整を廃止するという農林水産業・地域の活力創造プラン(2013)が出されたので、転作助成の在り方を検討。
2015	4	(1)TPPへの対応、(2)水田農業の構造改革、(3)土地改良工事の見直し、(4)食料自給力を重視する施策への重点化	同上の趣旨
2016	3	(1)水田農業、(2)TPPへの対応	・転作助成金の在り方を見直し、高収益作物への転換を支援する事業へ。 ・予算執行調査で水田機能を失った農地を助成対象から除外すべきという指摘。
2017	3	(1)農地中間管理機構、(2)TPP及びEU・EPAへの対応	
2018	5	(1)米政策、(2)農地中間管理機構、(3)水産改革【減反の廃止】【水田フル活用を名目に、水活交付金として継続】	・飼料用米への誘導が過剰。 ・高収益作物への転換の環境整備。 ・飼料用米・WCS用稲から飼料用トウモロコシへの移行。
2019	5	(1)食料の需要・供給面での実態、(2)新規就農を促すための環境整備、(3)農地利用の在り方、(4)国際的な構想環境への対応、(5)成長産業化への道	
2020	8	(1)最近の農政、(2)大規模経営体の生産性・収益性向上へ向けた課題、(3)サプライチェーン全体の生産性向上へ向けた課題、(4)今後の中山間地域の農地管理のあり方	・水田作において規模拡大につれて収益性が低いものの補助金交付の多い転作作物を作付けする傾向
2021	8	1. 米政策のあり方②転作助成金による主食用米の生産抑制、③水田作経営における大規模経営体の収益性、⑤水田リノベーション事業を活用した米の輸出や高収益作物への転換支援、 2. 農地の集積・集約による生産性の向上、 3. 農林水産物・食品の輸出拡大	・大規模経営の収益性や生産性が高いのは水活交付金による。高収益作物への転換 ・水田リノベーション事業の効果が低い
2022	9	(1)食料安全保障、(2)コメ政策の現状と課題、②水活交付金の課題、③畑作物の本作化、④畑地化に向けた基盤整備の推進、(3)その他	・飼料用米の専用品種化 ・「畑作物の本作化」
2023	10	(1)農業政策の構造転換に関する論点、(2)生産面における構造転換、①コメ政策の現状と課題、ア)水田活用の直接支払交付金における課題、イ)小麦。大豆の生産性向上に向けた取組み、②農業生産を支えるセーフティネットの現状と課題、(3)生産基盤の構造転換	・水活交付金の交付単価を含め見直し ・転作作物の所得が米より高い ・麦大豆の交付金には単収基準を設ける

注) 財政制度等審議会『次年度予算の編成等に関する建議』各年末(財務省HP)により作成。