

もくじ CONTENTS

24年度予算を読む 一大きく変わる予算状況— …… 1

『月刊自治研』編集委員 菅原敏夫

資料 財務省

「令和6年度予算のポイント」……………25

連載 将来都市像を考える

第3回 新たな都市像を支える混合経済とコモンズ
……………41

茨城大学名誉教授 斎藤義則

連載 どうなる食・農・地域 ～農政記者から見た現状と課題

第9回 「農業白書と改正基本法制定」……………49

農政ジャーナリスト 伊本克宜

24年度予算を読む －大きく変わる予算状況－

『月刊自治研』編集委員 菅原敏夫

1. 24年度自治体予算の争点、予算案をめぐる対話

2024年度政府予算は、3月28日午後の参院本会議で、与党などの賛成多数で可決成立した。

茨城県一般会計予算は、3月26日の本会議で共産党、市民ネットワーク会派が反対、その他の会派の賛成多数で可決成立した。水戸市議会も3月21日の本会議で一般会計予算案を可決した。新年度となり、予算が執行され始めている。

本稿では、24年度予算案において、何が争点化され、どのように議論されたかに焦点を当てて論じたいと思う。その場合、議会の予算審議の重要性は言うまでもないが、それに先立って、一般の市民が内容を知り、争点を形成し、質し、論じることの重要性を強調したいと思う。このことを「予算対話」と呼ぼう（「予算対話」の対に「決算対話」が存在する）。首長の会計責任（説明責任）は、議会の予算の議決と決算の認定で完結するのでなく、予算と決算両方の、一般への説明と議論と納得を必須のものとし、何らかの制度の担保を必要とすると考えている。制度設計は未だしたが、「予算対話」の兆しがないわけではない。予算編成過程の公開の動きは様々な場面での「対話」を実現させてはいる。例えば東京都は、以前から予算の財務局原案の公表、復活財源の確保、議会の会派による要望の受付、主要な団体からの復活折衝・ヒアリングを経て予算原案が決定される。しかし市民向けに説明されるのは報道を通じるのみである。現在の「対話」では、首長の記者レク、記者会見とその場での記者の質疑応答がほぼすべてと言ってよい。ただ、記者会見が開催されるのは、都道府県や大都市に限られ、記者クラブが存在しているところに限定されがちだ。全自治体からすれば例外的な事例だ。参加記者・ジャーナリストとの軋轢も気になる。重要性は増す。

茨城県内でも同様である。

2月22日、県予算案が公表された。だが、不幸にも大井川知事入院中のため、質疑はなく以下の談話が新聞社などに送付されただけだった。

茨城県予算案記者会見

「令和6年度当初予算案に係る知事談話について

このことについて、下記のとおり、大井川知事の談話を発表します。

記

令和6年度当初予算案は、「挑戦」「スピード感」「選択と集中」の基本姿勢を徹底しながら、戦略的な企業誘致や本県観光の新たな魅力と価値の創出など、過去の延長線上にはない、新たな一步を着実に踏み出してきたことで生まれた確かな「変化」を軌道に乗せ、その成果を更に引き上げていくための施策を取りまとめたものであります。

深刻な人手不足や国内市場の縮小が進む中、外国人材の確保や県産品の海外販路開拓など、海外の力を取り込むことで本県経済を発展させながら、保健所機能の強化やマル福制度の拡充など、県民の安心安全の確保に向けた取り組みなどを一層促進していきたいと考えております。

こうした施策を推進することにより、加速度的に進む人口減少などに伴う様々な困難を乗り越えられる「新しい茨城」づくりに挑戦してまいります。」

当然質疑はない。

実際の記者会見が行われたのは、知事の退院後である。3月5日（火曜日）15時15分～15時35分、於会見室と記録されている。当初予算案も会見のテーマの一つであった。だが新しい知見はないのだから、予算案に関するものは以下の一つだけである。

・令和6年度当初予算案について

「NHK：NHKです。よろしくお願いします。

現在、新年度予算案、県議会で審議されているかと思いますがけれども、この中で特に人材不足への対策に力を入れていらっしゃるしまして、外国人材のより戦略的な活用、支援体制の強化など盛り込まれていると思うんですけれども、特にそういった人材不足対策であったり、外国人材などを重点的に盛り込んだ狙いについてお伺いできますでしょうか。

知 事：それは多分皆さんのほうがよく知ってるんじゃないかと思うんですけども、急激な人口減少、特に労働力人口と言われている15歳から64歳の人口が急激に減る中で、出生率を上げるといっても、様々なライフスタイルに関わる話なので簡単ではないと。そうすると選択肢として何が残るかっていったときに、やっぱり海外の人材を活用する、あるいは海外の人材に選んでもらうというような環境をどうつくるかというのは非常に分かりやすい方策なんじゃないかなというふうに思いますし、そういう分かりやすい方策についてしっかりと具体的な対策を講じていくことが、茨城県にとって非常に大事なのかなというふうに思っています。

NHK：ありがとうございます。」

談話以上の内容には触れられていない。しかし、これは知事の入院という事情のためである。

水戸市予算案記者会見

水戸市の例を見ておこう。下記のように記者会見が行われている。

2月26日（月曜日）、午後1時30分～午後2時30分

市 長：さて、本日は、令和6年第1回水戸市議会定例会に提出する議案について、発表させていただきます。

最初に、本市の令和6年度予算でございますが、まず、予算の規模につきましては、一般会計は、総額1,198億2,500万円としました。令和5年度予算からは、23億5,500万円、2.0パーセントの増であります。

また、特別会計及び公営企業会計を含む市全体の予算総額は、2,048億2,230万円であり、令和5年度から、19億8,690万円、1.0パーセントの増でございます。

次に予算の編成方針であります。令和6年度は、第7次総合計画の初年度でありますことから、この前期基本計画に位置付けた施策の着実な推進を図るため、「第7次総合計画の着実な推進」と「水戸の未来を支える持続可能な財政基盤の確立」の2つの基本方針を掲げ、予算編成を行いました。

特に、最重要政策であるこども・子育て支援と教育につきましては、まちの成長と発展の原動力となる人づくりの視点から、施策の更なる強化に取り組むこととし、選択と集中の考えのもと、重点的な財源配分を行いました。

また、市民の利便性向上や業務の効率化に資する行政のデジタル化や、ゼロカーボン・エコシティの実現に向けた取組を推進するとともに、まちなかの活性化をはじめ、企業誘致の推進や中小企業の成長支援など、地域経済の発展に資する施策を積極的に展開することといたしました。

一問一答となり、予算案については、次の質問が出た。

記 者：令和6年度予算で市立小学校給食費を2分の1に減額する予算を提案しているが、今回無償化しなかった理由と、今後無償化するのであれば、その時期を伺いたい。また、無償化するためにどのような財源を充てていくのか伺いたい。

市 長：令和6年度予算全体の配分を考えたときに、他の事業との調整で、市立小学校の給食費無償化まで配分できなかったことが理由です。無償化する時期については未定ですが、私の任期中に行ってまいりたいと考えております。

財源については、予算配分を工夫して捻出するほか、企業版ふるさと寄附金を増やしたりしていきたいと考えております。

朝日新聞がこの件に関して次のような記事にした。

「市立小学校の給食費は、新年度から月額4300円から2150円になる。対象となる児童数は約1万2千人で、高騰する食材費の補填（ほてん）も合わせて公費負担額は4億9800万円を見込む。

これまで市は子どもを育てやすい環境を整えて子育て世帯をひきつけるため、支援策を拡充してきた。22年4月に専門部署「こども部」を新設。23年度は中学校と義務教育学校で給食費を完全無償化。24年度も継続する。

小学校の給食費についてもこうした流れを受けた事業だが、24年度の完全無償化には踏み込まなかった。高橋靖市長は26日の会見で「全体的な予算のバランスを考えると、一気に進めることは難しい」と明かした。

茨城県教育委員会によると、23年5月時点で日立市、城里町など10市町では小中学校の給食費が完全無償化されている。全国的に見ても大阪市や青森市が導入しており、給食費無償化を進める自治体は増えつつある。

24年度、小中学校の給食費の公費負担は総額9億2千万円になる。このうち国の「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」で4億5400万円、ふるさと納税で3億1千万円を充てる。市の財源から支出するのは1億5千万円前後で済むという計算だ。

しかし、25年度以降も国の交付金やふるさと納税で、同程度の財源が確保できるかは見通せない。高橋市長は完全無償化について「段階的に終了する事業もあるため予算の隙間を工夫して財源を捻出し、（27年春までの）任期中に実現させたい」との考えを示した。」

上に挙げた茨城県と水戸市の例はもちろん当事者が「予算対話」を意識した例ではない。記者が、県民読者に代わって質問をしたという例に過ぎないし、記者の問題意識、力量も問われている段階である。しかし、「学校給食無償化」が「争点化」されているということはわかる。記事には触れられていないが、1月25日、東京都が、給食費無償化を行なった区市町村に対してその費用の2分の1を補助という予算案を発表し、都道府県による給食費補助事業という新たな「争点」を付け加えつつ、議論を巻き起こしていた。

千葉県八千代市の例 給食費無料化と財政調整基金

これは茨城県内の事例ではないが、隣県千葉県八千代市の例が、給食費無償化の急速な「争点化」、予算案に与えた影響をよく示している。少し長くなるが、象徴的事例なの

で、八千代市議会での予算案、組替動議、同時補正予算案の経過を見てみる。

八千代市議会は3月22日、本会議を開き、一般会計予算案を含む38すべての議案について原案可決、承認を行った。可決率（通過率）100%、一見すると波乱のない結果であるが、38番目の議案はいわゆる同時補正、事実上提出予算案の修正を行なったことを意味する。

その補正予算の内容は、

歳入のうち、学校給食費収入【保健体育課】△38,669千円を減らし、その分、財政調整基金繰入金（財政調整基金という口座から一般会計への繰入）を40,718千円増やす。その結果、財政調整基金とのやりとりは、

議案第38号 令和6年度八千代市一般会計補正予算（第1号）

財政調整基金繰入金（単位:千円）

補正前の額 補正額 計

2,013,130 40,718 2,053,848

となった。

給食無償化の財源は、水戸市の例で見たようにコロナ給付金、ふるさと納税ではなく、財政調整基金（財調基金）の取り崩しである。それも、本予算で、20億円を超える取り崩しを行う予算（20億1300万）の上に更に（4000万を）取り崩す。

そんなに貯金を取り崩してよいのか、という疑問は誰しも持つだろう。この疑問は重要だ。なおかつ、多くの自治体で、24年度予算案の隠れた「争点」でもある。多くの自治体で財調基金が積み上がりすぎているという批判が、財務省周辺から出ているようなのだ。総務省も財務省との対抗上、財調基金が積み上がりすぎているという事実は認めざるを得ないようなのだ。

八千代市の争点形成は次のような事実から出発した。つまり22年度決算が23年6月すぎには明らかになり、その成果を公表できるようになった。財調基金の部分を市の言葉で見よう。

「22年度（令和4）普通会計決算における各指標値を前年度と比較すると、公債費負担比率は0.7ポイント減の12.3%、市債残高は約26億円減の約423億5千万円となり、地方債に関わる指標はいずれも改善が見られた。財政調整基金残高は、新型コロナウイルス感染症や物価高騰への対応等により約8億9千万円減の約32億円となり、標準財政規

模の約 8.8%と潤沢とはいえないが一定の確保がなされたところである。」

「標準財政規模の約 8.8%と潤沢とはいえないが一定の確保」というのが市の見方だ。

通説や標準理論では、財調基金は標準財政規模のどのくらいの割合ならいいのだろうか。定説はない。5%から7%くらい、10%未満程度など。資金の効率性からいうともう少し低くてもいいかもしれない。八千代市の場合、22年度決算で多額の歳計剰余金が出た。剰余金の半分を財調基金に積み立てたため財調基金が膨らんだ。

「(八千代)市には年度間の財源不均衡の調整や災害に備えるための財政調整基金と、特定目的のための基金がありますが、これらの基金残高は前年度に比べ9.9%増の86億9,983万円(財政調整基金は32億22万円)となりました。地方財政法第7条第1項により、剰余金のうち1/2以上の金額を基金へ積立または地方債の繰上げ償還の財源へ充てなければならないとされており、剰余金26億5,425万円のうち13億3,000万円を財政調整基金に積み立て、残額については5年度に繰り越しました。」

財政調整基金は「財源」か？

そのままにしておけばいいようなものだが、たぶん圧力が配慮が働いた。24年度当初予算原案では、財調基金を取り崩し、残高が目立たないようにした。更に財源として活用する余地があると、「保護者負担をゼロ」にする予算財源として登場した。

このドタバタ劇の様子を千葉日報は次のように伝えた。

「給食費上げ「保護者負担なし」 八千代市、議会最終日に一転 市長「他市の動向みて判断」(3月23日)

「千葉県・八千代市議会定例会最終日の22日、小中学校の給食費値上げに伴う保護者負担をゼロにするための補正予算案が急きょ上程され、可決された。市と市教育委員会は4月から給食費を改定し、値上げ分のうち市が3分の2を拠出し、3分の1を保護者に負担してもらう方針だった。ところが、議会内で異論が出たため一転。最終日に3分の1も市が支出する補正予算案を追加提案した。(保母哲)

市教委などは近年の物価高騰や、2009年4月から給食費の改定が行われていないことなどを理由に値上げ方針を決定。1食当たり小学生が265円から310円に、中学生が317円から370円にする。ただ、24年度は値上げ分の3分の2を市が負担し、実質的な保護者の負担増は小学生15円、中学生17円になるとしていた。

この方針に対し、2月下旬に開会した市議会の一般質問などで疑問視する声があ

ったものの、服部友則市長と小林伸夫教育長は、値上げへの理解を求めながら「激変緩和策として、増額部分の3分の1を保護者に負担していただきたい」と答弁していた。

市が全額拠出するという方針転換の理由について、22日の本会議で服部市長は「議会での議論を真摯（しんし）に受け止め、近隣他市の動向をみるなどして判断した」と説明。「25年度以降も保護者負担を求めるつもりはない」とも述べた。

この追加議案を審議した文教経済常任委員会では「いったん決めたことを、なぜ、ひっくり返すのか」といった質問が出され、市教委は市長と同様の答弁をした。

この日に採決されたのは本年度補正予算案と新年度当初予算案に加え、給食費改定に伴う新年度補正予算案（第1号）など。給食費の値上げ分を全額市が拠出するために必要な約4千万円を財政調整基金から充てる新年度補正予算案は、定例議会最終日に追加提案されるという異例の展開となった。」

同時補正予算案の採決の前、八千代市議会3月22日本会議では、議案第19号 令和6年度八千代市一般会計予算案は反対4賛成23で可決された。この当初予算案には、共産党八千代市議団を中心に「組替え動議」が出されている。予算案に反対する理由を参考のために見ておこう。

組替え動議 提案理由

組替えを求める理由

「新型コロナウイルスの感染拡大による暮らしへの影響が長引き、円安や消費税の引上げ等に伴う物価高騰が続く中で、賃金は上がらず、市民の生活はますます苦しくなっている。

一方、市の財政状況は、地方特例交付金や国庫支出金等の増額により前年度比約86億円の予算増となっている。また、財政調整基金残高は約32億円、公共施設等整備基金残高は約15億円となっている。

よって、財政調整基金及び公共施設等整備基金の一部を活用し、避難所となる学校体育館の空調設備整備、学校給食費の減額、高齢者の補聴器購入の助成等、市民の暮らしを守るため、以下の内容で予算の組替えを求めるものである。」

組替え動議の否決や同時補正予算の成立などが「予算対話」の結果ならば、筆者の「論」にとって好都合だが、実態は会派間の対立、首長と議会の多数派の駆け引きに覆われていて、とても「対話」とは言えない。しかし争点が形成され、それが対話を強く要請するというのは事実だ。とりあえず議会の中では議論が行われていた。

実を言うと、八千代市で起こった給食費無償化をめぐる様々な予算上の動きは、今年、結構全国で起こったことだ。ただ、同時補正ではなく、予算提出間際の予算案変更が多かった。県が何らかの助成策をとることによって引き起こされることも多かった。県・市町村関係の課題となっているのかもしれない。また財調基金は他でも課題となり争点化している。これも茨城県内の例ではないが、隣県さいたま市の2月2日の市長定例記者会見で質問が出ている。

さいたま市の例

「日本経済新聞 財政調整基金繰入額（取崩し額）が前年度比で37%増ですけれども、こちらについてはいかがですか。受け止めをお願いします。

市長：昨年ぐらいから、その前からもそうですけれども、財政調整基金を活用していかないとなかなか予算編成自体が難しい状況にあります。最終的には執行の段階の中で様々な縮減策を取りながら、繰入れを最小限にとどめたり、あるいは繰り出しを抑えたりしながら進めさせていただいています。いずれにしても、財政状況については決して楽観できるものでもないし、厳しいものが続いていると認識しておりますので、やはり施策の優先順位づけなどもしながら、必要なところにしっかり予算をつけ、そうでないものについてはやはりしっかり見直しをしていく、スクラップ・アンド・ビルドも含めてしっかりやっていくことがこれからも必要であると認識しています。」

正面からは答えていない。はぐらかされて対話は成り立たなかった。

財調基金は財源と考えてよいのかという疑問にちゃんと答えるべきだった。更には基金取り崩しは「歳入」で、基金積立は「歳出」となるという、一般会計予算の記述の仕方に問題があるのだとも指摘すべきだった。

2. 24年度政府予算

翻って、国、自治体の24年度予算全体の動向を見ておこう。

2024年度政府予算は3月28日午後の参院本会議で、与党などの賛成多数で可決成立した。所得税と住民税を合わせて1人当たり4万円減税する定額減税の実施を明記した24年度税制改正関連法も成立した。

28日朝の参院予算委員会の理事懇談会では、自民が派閥裏金事件を受けた安倍派幹部への追加聴取の内容を説明したものの野党が納得せず、締めくくり質疑を行うための予算委の開会は約2時間遅れた。立憲民主党は参院国対委員長会談で、来週中に聴取内容

を報告することに加え、4月の予算委集中審議開催などを要求。自民が応じる意向を示したことで、採決にこぎ着けた。振り返ってみると今通常国会の衆参予算委員会では、自民党の裏金問題が大きな争点だった。「予算審議」もそれに振り回された。そもそも国会開会の時点から異例の展開となった。

1月26日召集の通常国会は、岸田文雄首相の施政方針演説より前に、政治とカネの問題をテーマとする予算委員会の集中審議を開くことから始まった。26日に開会式、29日に予算委集中審議、30日に施政方針演説。首相の施政方針演説前に予算委員会の集中審議が行われた例は過去にないという。予算審議にとってはまさに異例の展開だった。政治とカネの問題は極めて重要な問題なので、国会がとった行動は当然と言える。しかし、予算案の具体の問題追求に割かれるエネルギーは相対的に少なくなったのは否めない。今回の政府予算案については私たちの側の具体的追及が大切だ。

昨年末12月22日、24年度政府予算案は閣議決定され、1月1日の能登半島地震発生を受けた修正を経て、1月16日閣議再決定、26日、国会（第213通常国会）に提出された。一般会計の総額は112兆5717億円、2年連続で110兆円を超え、過去2番目の規模（過去最大は23年度当初予算の114兆3812億円）。前年度当初予算比、社会保障費が37兆7193億円と8506億円増えたほか、防衛費も7兆9172億円と1兆1292億円増えた。

1月29日両院予算委員会での政治資金問題集中審議の後、30日、岸田首相の施政方針演説が行われた。冒頭1割以上の時間は喫緊の課題である能登半島地震への対応に費やされたが、演説の強調点は昨年10月の所信表明と同じく「経済、経済、経済」だった。

やっと演説の後半にさしかかって、「こども・子育て政策」が登場する。「日本社会の最大の戦略課題は『人口減少問題』です」というのが岸田首相の基本認識だ。この構図では、政策実現指標がこどもの「頭数（あたまかず）」になりかねないのだ。とはいえ、「児童手当の抜本的拡充、高等教育の負担軽減、保育所の76年ぶりの配置改善、児童扶養手当の拡充など、いよいよ政策が本格実施されるステージに入ります」というのは予算案に表れてはいる。

他方、高齢者は認知症患者としてしか登場しない。確かに、認知症基本法は今年の1月1日施行だ。ご祝儀が先立ったか。「認知症と向き合う『幸齢社会』」というダジャレの種になってしまった。ただしこれも、とはいえ、認知症基本法では、「認知症の人に対する支援のみならず、その家族その他認知症の人と日常生活において密接な関係を有する者（以下「家族等」という。）に対する支援」が基本理念の5番目に置かれ、ケアラー支援への道が作られているのは重要だ。

本稿では紙幅の関係から、こども・子育て政策に的を絞って、政府予算・自治体予算を見ていきたい。

時間を戻して昨年12月22日、最初に述べた政府当初予算案の閣議決定の後、加藤鮎子

こども家庭庁担当大臣がメッセージを発している。こども家庭庁初めての予算である。

「先ほど行われた臨時閣議で、令和6年度当初予算案等が閣議決定されました。こども家庭庁が発足して9か月。初めての予算編成となりましたが、予算だけでなく、今後のこども政策に関連する重要事項が政府として正式に決定されましたので、こども政策担当大臣として、改めて、所感を申し述べたいと思います。」

「まず、こども基本法に基づく我が国初の「こども大綱」、「こども未来戦略」、「幼児期までのこどもの育ちに係る基本的なビジョン」、「こどもの居場所づくりに関する指針」が決定され、「少子化は我が国が直面する最大の危機であるとの認識の下、3.6兆円程度に及ぶ、前例のない規模での政策強化の具体策を盛り込みました。」

24年度予算については、

第一に、児童手当拡充（24年12月から支給を開始）

第二に、出産・子育て応援交付金

第三に、制度発足以来75年間一度も改善されてこなかった4・5歳児の保育士職員配置基準について、30対1から25対1への改善

第四に、こどもの貧困対策・ひとり親家庭の自立促進や、児童虐待防止・社会的養護・ヤングケアラー等支援、障害児支援、医療的ケア児支援等を拡充し、多様な支援ニーズを有するこどもの健やかな育ちを支える

第五に、「こども・子育て政策の強化は、国と地方が車の両輪となって取り組んでいくべきであることを踏まえ、総務省において、「加速化プラン」のうち令和6年度の地方負担分について地方財源を適切に確保するとともに、地方自治体が地域の実情に応じた独自のこども・子育て施策をソフト・ハード両面で実施するために必要な地方財源も確保したところです。」

第六に、「こども家庭庁の職員定員については、庁全体で35名の増員となり、令和6年度末定員は465名となります。」

と述べた。

もちろん、庁職員定員の拡充は大事なことである。保育士配置基準の改善も大事。しかし、こどもに直接届く予算は、第一と第二の「現金」なのだ。これも「親」に届く。お金ではない具体的な支援は、第四の項目を「ソフト・ハード両面で実施」する地方自治体の地方財源と自治体予算にかかっている。自治体予算はもちろんこども家庭庁の予算ではない。ほとんどは国の予算でもない。つまり、こども家庭庁の話を聞いてもどんな政策が実現するかはわからないのだ。これはこども家庭庁の無力を意味しているのではない。大きな予算原則として、現金の給付は国予算、サービスの実施は自治体予算という役割分担があるからなのだ。

その自治体予算、手がかりとして東京都予算。1月26日東京都は新年度予算を発表した。報道各紙とも「少子化対策が柱」という見出しは共通だ。都道府県段階でも具体策を示さなければならない。東京都の発表には多数のこども関係予算の中、公立学校給食

の無償化補助という項目があった。これは区市町村が学校給食を無償化した場合、その半額を補助するというものだ。無償化でなければ補助されない。つまり東京都だけではなく、都内の区市町村の予算が明らかにならなければ、給食無償化政策が実現したのかわからない。私たちの国・自治体予算研究・調査は到達点のはるか手前だ。さらに、国会審議、自治体議会審議の過程で、私たちの意見が参照され、影響し、参与的研究観察となることもあるかもしれない。自治体予算の手がかりをもう一つ見ておこう。

3. 24年度自治体財政の見通し・「予算編成上の留意事項」

1月22日、全国都道府県財政課長・市町村担当課長合同会議が総務省で開催され、「令和6年度の地方財政の見通し・予算編成上の留意事項等について」（総務省自治財政局財政課）が示された（「留意事項」と略記）。この文書の性格は「地方財政対策（地財対策）」すなわち、政府予算案決定の最終盤で、財務大臣と総務大臣との折衝（12月20日）の結果決まった、国政府予算から地方交付税特別会計への繰り出し額18.7兆円（政府予算の中では単独項目としては最大）の積算内訳を示したものである。積算の根拠なのであり、その結果自治体に公布される地方交付税交付金の使途を指定するものではない。

国の予算編成の方針

総務省の「留意事項」はまず国の予算編成の方針から始まる。それは、

「(2)(国の) 予算編成についての考え方

①令和6年度予算は、令和5年度補正予算と一体として、上記の基本的考え方及び「経済財政運営と改革の基本方針2023」（令和5年6月16日閣議決定。以下「骨太方針2023」という。）に沿って編成する。

足下の物価高に対応しつつ、持続的で構造的な賃上げや、デフレからの完全脱却と民需主導の持続的な成長の実現に向け、人への投資、科学技術の振興及びイノベーションの促進、GX、DX、半導体・AI等の分野での国内投資の促進、海洋、宇宙等のフロンティアの開拓、スタートアップへの支援、少子化対策・こども政策の抜本強化を含む包摂社会の実現など、新しい資本主義の実現に向けた取組の加速

・ 防災・減災、国土強靱化など、国民の安全・安心の確保

・ 防衛力の抜本的強化を含む外交・安全保障環境の変化への対応を始めとする重要な政策課題について、必要な予算措置を講ずるなど、メリハリの効いた予算編成を行う。

②その際、骨太方針2023で示された「本方針、骨太方針2022及び骨太方針2021に基づき、経済・財政一体改革を着実に推進する。ただし、重要な政策の選択肢をせばめることがあってはならない」との方針を踏まえる。

③歳出の中身をより結果につながる効果的なものとするため、骨太方針2023を踏まえ、

新経済・財政再生計画の改革工程表を改定し、EBPMやPDCAの取組を推進し、効果的・効率的な支出（ワイズスペンディング）を徹底する。」

ワイズスペンディングになるかどうか。同様の政策目標は地方自治体にも同じく求められている。

「予算編成上の留意事項」とは、自治体が予算編成を行う上で、留意すべき事柄、ということで、項目数で、今年は67項目（去年は63項目。増えている。新しいこと、新しいやり方が増えている。この点注目）までである。全てに触れる時間的な余裕がないので、いくつかに絞って述べる。とりわけ、「こども子育て」関連はしっかり見ていこう。

24年度自治体予算に特徴的なのは次の4点だと思う。留意事項のペーパーでは（5）から始まっているが、次の4つである。（「留意事項」p.7から）

- ・ 所得税・個人住民税の定額減税に伴う減収への対応
- ・ こども・子育て政策の強化に係る地方財源の確保
- ・ 給与改定・会計年度任用職員への勤勉手当支給に要する地方財源の確保
- ・ 物価高への対応

その部分だけ引用する。

(5) 所得税・個人住民税の定額減税に伴う減収への対応

賃金上昇が物価高に追いついていない国民の負担を緩和するため、デフレ脱却のための一時的な措置として、令和6年分所得税及び令和6年度分個人住民税の減税を実施することとされたが、これに伴う地方財政の減収については、次の措置を講ずることとしている。

1 個人住民税の定額減税

個人住民税の定額減税に伴う減収9,234億円については、地方特例交付金によりその全額を補填することとしていること。

2 所得税の定額減税に伴う地方交付税の減収

所得税の定額減税に伴う地方交付税の減収7,620億円については、前年度からの繰越金及び自然増収による地方交付税法定率分の増1兆1,982億円により対応することとしていること。

さらに、2,076億円を、令和7年度以降、国の一般会計から交付税特別会計に繰り入れるものとし、当該加算額については交付税特別会計借入金の償還に充てることとしていること。

(6) こども・子育て政策の強化に係る地方財源の確保

「こども・子育て支援加速化プラン」による地方負担の増（2,250億円程度）について、必要な財源を確保するとともに、地方公共団体が、こども・子育て政策の地方単独事業を実施できるよう、ソフト事業分として一般行政経費（単独）を1,000億円増額し、ハード事業分として投資的経費（単独）に新たに「こども・子育て支援事業費（仮称）」を500億円計上することとしている。

また、普通交付税の基準財政需要額に新たな算定費目「こども子育て費（仮称）」を創設することとしている。

(7) 給与改定・会計年度任用職員への勤勉手当支給に要する地方財源の確保

令和5年人事委員会勧告に伴う給与改定に要する地方負担（3,300億円程度）や、会計年度任用職員への勤勉手当の支給に要する経費（1,810億円）について、所要額を計上することとしている。

(8) 物価高への対応

学校、福祉施設、図書館、文化施設など地方公共団体の施設の光熱費の高騰や、ごみ収集、学校給食など地方公共団体のサービス・施設管理等の委託料の増加を踏まえ、一般行政経費（単独）に700億円（前年度同額）を計上することとしている。

4. こども子育ての「自治体」政策

こども・子育て政策についてさらに詳しく見ておこう。（行頭の番号は「予算編成上の留意事項」67項目の番号。）

2「こども未来戦略」（令和5年12月22日閣議決定）に掲げる「こども・子育て支援加速化プラン」について、その予算規模（国・地方の事業費ベース）は、現時点では全体で3.6兆円程度と見込まれており、その内訳は以下のとおりとされている。

- (1) ライフステージを通じた子育てに係る経済的支援の強化や若い世代の所得向上に向けた取組 1.7兆円程度
- (2) 全てのこども・子育て世帯を対象とする支援の拡充 1.3兆円程度
- (3) 共働き・共育での推進 0.6兆円程度

また、その財源については、「こども・子育て支援加速化プラン」の実施が完了する令和10年度までに、既定予算の最大限の活用等、歳出改革による公費節減及びこども・子育て支援金制度（仮称）の構築により安定財源を確保することとし、地方財源もこの中で併せて確保することとされている。

なお、令和6年度までにおける充実額は、国・地方の事業費ベースで累計1.3兆円程度（うち令和6年度1.0兆円程度）とされている。

7 こども・子育て支援の強化に係る地方財源については、次のとおり、確保することとしている。

(1) 令和6年度においては、「こども未来戦略」に掲げる「こども・子育て支援 加速化プラン」について新たに次の措置等を講ずることとされており、地方負担の増（2,250億円程度）について、全額地方財政計画の一般行政経費（補助）等に計上するとともに、新たに地方交付税措置を講ずることとしていること。

①ライフステージを通じた子育てに係る経済的支援の強化や若い世代の所得向上に向けた取組

ア 児童手当の抜本的拡充（所得制限の撤廃、高校生年代までの支給期間の延長及び多子加算について第3子以降3万円）294億円

イ 出産・子育て応援交付金（妊娠届出・出産届出を行った妊婦等に対する経済的支援（計10万円相当）の平年度化）134億円

ウ 高等教育費の負担軽減（多子世帯や理工農系の学生等の中間層（世帯年収約600万円）への対象拡大）45億円

②全てのこども・子育て世帯を対象とする支援の拡充

ア 出産・子育て応援交付金（妊娠時から出産・子育てまで一貫した伴走型相談支援の平年度化）5億円

イ 幼児教育・保育の質の向上等（4・5歳児の職員配置基準の改善、保育士・幼稚園教諭の処遇改善）656億円

ウ 放課後児童クラブの常勤職員の配置改善 345億円

エ 多様な支援ニーズへの対応（児童扶養手当の拡充（所得制限の見直し、多子加算の見直し）、児童相談所の児童福祉司等の増員等）621億円

③共働き・共育ての推進

育児休業給付を支えるための財政基盤の強化（地方公務員分の公費負担について現行の1/80から1/8に引上げ）69億円

(2) 「こども未来戦略」に基づく取組に合わせて、地方公共団体において地域の実情に応じた現物給付事業を拡充することが見込まれることから、地方公共団体が、地域の実情に応じてきめ細かに独自のこども・子育て政策（ソフト）を実施できるよう、地方財

政計画の一般行政経費（単独）を1,000億円増額することとしていること。

(3) 地方公共団体が、「こども未来戦略」に基づく取組に合わせて、こども・子育て支援機能強化に係る施設整備や子育て関連施設の環境改善（ハード）を速やかに実施できるよう、地方財政計画の投資的経費（単独）において、「こども・子育て支援事業費（仮称）」を創設し、令和6年度は500億円を計上することとしていること。

対象事業は、公共施設及び公用施設におけるこども・子育て支援機能強化に係る施設整備並びに児童館、保育所などの児童福祉施設、障害児施設、幼稚園等の子育て関連施設の環境改善に係る地方単独事業としており、国庫補助事業に関連して実施される地方単独事業、社会福祉法人等が整備する施設に対する補助金についても対象としていること。

その地方負担については、90%まで地方債（こども・子育て支援事業債（仮称））を充当できることとし、後年度の元利償還金に対する地方交付税措置については、改修についてはその50%、新築・増築についてはその30%を、それぞれ基準財政需要額に算入することとしていること。

事業期間については、「こども未来戦略」において、「こども・子育て支援加速化プラン」の実施が令和10年度までに完了することとされたことを踏まえ、令和10年度までとしていること。

なお、地域活性化事業（一億総活躍社会の実現のためのいのちと生活を守る安心の確保）の対象事業から、子育てに関する相談・情報提供を行う施設、学童保育施設、認定こども園（公立の幼稚園型、保育所型及び地方裁量型並びに私立の地方裁量型）の保育所機能又は幼稚園機能に係る施設等の地域の少子高齢化を支える保健福祉施設及び乳児用ベッドや幼児用の椅子を備えたトイレ、授乳室、休憩室、託児室等の女性・子育て支援関連施設の整備を除外することとしていること。

(4) 普通交付税の算定に当たり、地方公共団体が実施するこども・子育て政策の全体像を示し、こども・子育て政策に係る基準財政需要額の算定をよりの確なものとするため、道府県分・市町村分の基準財政需要額に、測定単位を「18歳以下人口」とする新たな算定費目「こども子育て費（仮称）」を創設し、以下の財政需要を一括して算定することとしていること。

- ①「こども未来戦略」に掲げる「こども・子育て支援加速化プラン」に基づく地方公共団体の財政需要
- ②地方公共団体が、地域の実情に応じて独自に実施するこども・子育て政策（ソフト）に係る財政需要
- ③従来の「社会福祉費」、「（保健）衛生費」、「その他の教育費」等において算定してい

るこども・子育て政策に係る財政需要

なお、人口に占める「18歳以下人口」の割合が小さい団体に配慮した補正措置を講ずることとしていること。

5. こども子育て政策の仕組みと財源

以上の項目の内容もさることながら、こども・子育て政策の「仕組み」にも注意を払わなくてはならない。以上の項目に書いてある事柄は、地方交付税という仕組みの中で、総務省が勝手に書いた項目だということである。勝手に書いて、今度の通常国会に地方交付税法を改正して、算定費目「こども子育て費（仮称）」を創設すると言っている。

では、そこに書いてある金額に何の意味があるのか。総務省がくれるのか、こども家庭庁がくれるのか。どちらでもない。補助金はほぼない。そのことは、「一般行政経費（単独）」と書いてあることで分かる。（いちぎょうたんどく、と業界では呼びならわしている）

自治体が全額自分の財布から出すのである。それほど税収がない自治体には、「地方交付税」といって、足らずまいを、18兆6,671億円（23年度比1.7%増）交付するという仕組みがある。（ところで、23年度地方交付税を受け取れなかった自治体が77ある。）

それでも足りない時は、借金もして（新しい借金、地方債（こども・子育て支援事業債（仮称））支出すべきだ、というお薦めである。

しかしこの地方交付税として来た金額には用途の指定がない。受け取った自治体は何にでも使える。上のこども政策に一円も使わないとしてもお咎めはない。

つまり、自治体の議会で、上のこども政策に使う予算が提出されて通らなければ、何一つ実現しないのだ。今度の予算議会は極めて重要だ。こどもの命運は今度の議会にかかっている。議員の役割も重要だ。無駄遣いをたしなめるだけでなく、借金してでも、これをやれ、と堂々と主張しなければならない。チェックだけでなく、煽ることも。

「留意事項」の見出しだけ全部書き起こしておこう。

- 1 経済成長率予測 GDP成長率 名目 3.0%程度 実質 1.3%程度
- 2 こども未来戦略
- 3 デジタル田園都市国家構想
- 4 脱炭素
- 5 原油価格上昇・物価高対策
- 6 防災・減災
- 7 こども・子育て支援強化の地方財源

- 8 公共施設光熱費高騰対策、建設単価高騰対策
- 9 会計年度任用職員勤勉手当等
- 10 地方公務員定年延長
- 11 地方創生
- 12 D X
- 13 地域D X
- 14 義務教育段階における1人1台端末
- 15 脱炭素化推進事業債
- 16 リスキリング
- 17 公共施設総合管理計画
- 18 緊急防災・減災事業費
- 19 緊急自然災害防止対策事業債
- 20 緊急浚渫推進事業債
- 21 消防防災行政、消防団
- 22 地域社会再生事業費
- 23 ローカル10,000プロジェクト（地域経済循環創造事業交付金）
- 24 地域おこし協力隊
- 25 地域活性化起業人
- 26 居場所づくりや交流の場確保等
- 27 特定地域づくり事業協同組合
- 28 連携中枢都市圏構想
- 29 定住自立圏構想
- 30 その他広域連携
- 31 大学との連携協定、リスキリング講座、リスキリング後の地域活動支援
- 32 地方公務員の人材育成
- 33 復旧・復興支援技術職員派遣制度
- 34 新たな児童虐待防止対策体制総合強化プラン。児童福祉士、児童心理士増員
- 35 感染症法、保健所体制強化
- 36 社会保障・税一体改革による社会保障の充実
- 37 人づくり革命
- 38 医療・介護提供体制、適正化
- 39 国民健康保険制度
- 40 後期高齢者医療制度
- 41 介護保険制度
- 42 養護、軽費老人ホーム職員処遇改善
- 43 予防接種

- 44 定員及び給与
- 45 行革
- 46 経営・財務マネジメント
- 47 財政健全化法
- 48 予算執行
- 49 地方公会計
- 50 財務情報の開示
- 51 一般行政経費(単独)決算情報
- 52 公共工事、長時間労働、スライド条項運用
- 53 契約における中小企業者配慮
- 54 競争入札参加資格審査申請
- 55 全銀ネット手数料交付税措置（24年10月より）
- 56 PPP／PFI
- 57 孤独・孤立対策推進法
- 58 2025万博
- 59 東日本大震災復興特区
- 60 地方選挙期日前投票所
- 62 自治会
- 63 私立学校助成
- 64 種子法
- 65 地域公共交通再構築負担
- 66 公営企業会計・一般会計費用負担区分
- 67 地方消費税引上げ分社会保障財源化

これで67。

24年度「留意事項」内容全文については、

https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01zaisei02_02000359.html

を参照いただきたい。

6. その他予算の争点

こども子育て予算から離れて、政府・自治体予算の共通の論点、隠れた争点に焦点をあてたい。

第一に、予算編成の前提となる経済・景気の状態を正確に把握すること。地域経済の

状況はそれぞれに極端に違うだろう。しかし、財政調整制度、人流、物流によって国民経済の状況が地域の経済的雰囲気をややかに統合していくだろう。そう考えると、景況判断がインフレ期待を造成し、拡張的財政政策を正当化しているように思う。内閣府による景気の谷判定は、2020年5月だった。コロナ禍もウクライナ戦争も経済の拡張の方向に働いていたことになる。いまだに経済は正義から遠い。

経済の拡張は所得及び経済状態の格差を拡大する方向に動いた。厚生労働省は概ね3年に一度、所得再分配調査を行なっている。21年調査の結果は14年調査以来のジニ係数、所得格差の拡大だった。

新聞はこのように報道していた。

「所得格差が拡大 2021年の「ジニ係数」 過去最高と同水準に」
(2023/8/22朝日新聞)

「世帯ごとの所得格差が拡大していることが厚生労働省の2021年の調査でわかった。格差の大きさを示す「ジニ係数」が、税や社会保障による再分配前の当初所得で0.5700となり、前回17年の調査（0.5594）から上昇。過去最高だった14年の調査（0.5704）に次ぐ水準となった。

同省が22日公表の「所得再分配調査」で明らかにした。ジニ係数は、0～1の間で、格差が大きいほど数値が高くなり「1」に近づく。全員が同じ所得だと「0」になり、全所得を1人が独占していると「1」になる。所得は20年のデータを使って算出した。

公的年金の給付などを含む再分配後の所得ではジニ係数が0.3813となり、これも17年の0.3721から微増した。」

アベノミクスはここに来て「成功」しつつあるように見えるが、貧困の解消には向かわず、トウクルダウンも起こらず、むしろ格差を利用しているのではないかと、とも思われる。生活保護制度は文字通り最後のセーフティネットであるが、利用価値が上がっているとは思えない。

公的年金による格差縮小効果は力を減じている。力を減じるように制度運営がなされている。24年度予算は強く再分配を意識して立案されるべきだ。

もう一つ、女性活躍推進法に基づき、厚生労働省が従業員300人超の企業の男女賃金格差を集計し公表した（1月30日）。それによると雇用形態別に正規雇用で、女性の賃金は男性の75.2%、非正規雇用では80.2%だった。正規雇用の方が格差が大きいということは、

女性の仕事の上でのキャリア形成に大きな歪みがあるのではないかと疑わせる。クラウディア・ゴールドインはアメリカ企業について長期にわたる調査を行い、賃金格差の原因を「チャイルド・ペナルティ」と表現している。

この問題の是正に関する政策はすぐには思いつかないが、現代予算の課題だと思う。

高齢化という問題が今年の予算論議の正面の課題から外れたということは国の予算を述べたところで確認した。それに関して昨年7月、厚生労働省が気になる数字を公表していた。22年簡易生命表、いわゆる平均寿命である（23年7月28日）。それによると平均寿命は2年連続で短くなった。21年より22年の方が、男性より女性の方が、前年を下回る度合いが大きい。75歳平均寿命でみると、よりこの特徴が顕著になる。高齢の女性の寿命が縮んでいる。厚労省も原因がよくわからない。通りが良いと見てコロナ感染症と原因を挙げてみたのだが、コロナ感染症による超過死亡は厚労省自らが否定した現象だ。老衰年齢が少し下がっている。自然な寿命が少し短くなっている。筆者は高齢者女性に生きる意欲を減退させている社会的死亡だという仮説を持っているのだが、科学的に確かめようがない。高齢者政策の再構築が求められよう。

最後に予算の基盤財政構造の変化に言及しておこう。少なくともここ4年、自治体に、より顕著に財政構造が強化されている。先にも述べたように、その代表的指標である「将来負担比率」は22年度決算で半数超の自治体がマイナス、すなわち貯蓄が負債を上回ったのである。そのように解釈してよいのか、そこに現れない負債もあるではないか等、議論がありうるのは承知しているが、いわゆる「財政破綻」はごく例外的にしか起きなくなった。今こそ再分配政策に自治体も注力すべきである。格差の小さい市民社会の方が強い。

7. 決算と予算 対話を促すための決算発表の早期化

第6に、24年度予算を見る上で22年度決算の位置付けは大変重要である。

ちなみに都道府県市町村の22年度（普通会計）決算は、23年9月29日速報、11月28日確報として、総務省が公表する。同日、健全化判断比率も、個別自治体の数値についても公表される。総務省がまとめて「決算対話」を促していることになる。

個別自治体については、地方自治法第233条（決算）の第6項で「6 普通地方公共団体の長は、第三項の規定により議会の認定に付した決算の要領を住民に公表しなければならない。」と規定している。ほとんどの自治体の運用ではこの公表は12月である。この時期は自治体の予算編成作業は最終盤である。これでは市民は決算を「予算対話」に活

用できない。決算公表の早期化、適時化が求められる。

参考のために民間企業、上場企業（自治体と同じ3月決算企業）を比較してみると、決算の公表は4月末から5月である。決算議会と同じ機能を持つ株主総会は6月である。自治体でも公営企業の決算は6月議会にかかるところも多い。公益法人やNPO法人など民間の非営利法人も期末から二ヶ月程度の認定、議決を実現している。自治体の（国も）一般会計だけが適時の決算の公表、対話を拒んでいる。もちろん出納整理期間（地方自治法第235条の5）の規定があるために二ヶ月遅れる。出納整理期間は実務的には必要ない。発生主義的な財務制度を採用すれば、全く必要なくなる。どんなに大きな民間企業でも、どんなに大きな公営企業でも出納整理期間を設けている例などない。

その上で、23年11月末に総務省がまとめた都道府県市町村決算は以下のように公表されている（9月末に速報あり）。ごく短い文章だが（別紙として詳細な図やグラフが用意されている）見ておこう。

1 歳入 121.9兆円（▲6.3兆円）

うち通常収支 121.2兆円(▲5.9兆円)、東日本大震災分 0.7兆円（▲0.4兆円）

【増要因】

- ・法人関係二税の増等による地方税の増加（1兆6,432億円増）

【減要因】

- ・新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の減等による国庫支出金の減少（5兆3,549億円減）
- ・臨時財政対策債の減等による地方債の減少（2兆9,641億円減）
- ・普通交付税の減等による地方交付税の減少（8,739億円減）

2 歳出 117.4兆円（▲6.0兆円）

うち通常収支 116.7兆円（▲5.7兆円）、東日本大震災分 0.6兆円（▲0.3兆円）

【増要因】

- ・全国旅行支援等の観光支援事業や消費喚起事業の委託費の増等による物件費の増加（1兆1,963億円増）

【減要因】

- ・営業時間短縮要請等に応じた事業者に対する協力金の支給等の新型コロナウイルス感染症対策に係る事業費の減等による補助費等の減少（4兆4,324億円減）
- ・子育て世帯等臨時特別支援事業の減等による扶助費の減少（1兆1,868億円減）

3 決算収支

(1) 実質収支 3兆711億円の黒字（1,777億円減）

実質単年度収支 647億円の黒字（2兆1,357億円減）

(2) 実質収支が赤字の団体は、市町村において1団体、一部事務組合において1団体（令和3年度は一部事務組合において1団体が赤字）

4 財政構造の弾力性

(1) 経常収支比率 92.4%（4.3ポイント上昇）

(2) 実質公債費比率 7.6%（前年度同率）

5 地方債現在高

(1) 地方債現在高 141兆7,384億円（2兆8,426億円減）

(2) 地方債現在高(臨時財政対策債除き) 89兆8,524億円（6,212億円減）

この決算を「読む」場合注意が必要なのは、歳入の減（▲6.3兆円）であろう。

歳入減の最大の要因は「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の減等による国庫支出金の減少（5兆3,549億円減）」である。これは、歳出も両建てで減っているため財政上の影響はない。次に大きい金額は「地方債の減少（2兆9,641億円減）」で、つまり昨年より借金をしなくて済んだということを意味している。借金の残高も減っている。健全化は前進したのだ。この項には触れられていないが、同時に公表された健全化判断比率のうちの一つ、将来負担比率は着実に改善、全市町村のうち898自治体が実質的に将来の借金がない状態だということが明らかになった。驚くべきことだ。「決算対話」によって意味を共有する必要がある。

8. 地方分権の終わり 史上最悪の自治法改正案

直接24年度の予算と関係はしないが、今の時期地方自治を論ずるに避けて通れないのは、今国会に提案されている地方自治法の改正案だ。本稿の執筆時点ではまだ国会審議は始まっていないが、徐々に反対の意見表明が行われている。

第33次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」（令和5年12月21日）を踏まえ、以下の改正を行うとして、

1. DXの進展を踏まえた対応
2. 地域の多様な主体の連携及び協働の推進
3. 大規模な災害、感染症のまん延その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における特例の3点の改正が行われようとしている。

特に3は、現行法でも法律に基けば是正の指示や代執行が、沖縄辺野古の件で明らかになったように、可能であるにもかかわらず、「特に必要な場合（事態が全国規模、局所的でも被害が甚大である場合等、事態の規模・態様等を勘案して判断）」には閣議決定によってできるようにすることが意図されている。関与の法定主義に大きな穴が開いた。

また、地方公共団体相互間の応援又は職員派遣に係る国の役割を規定し、国による応援の要求・指示、職員派遣のあっせん等を可能とする項目もある。現状、災害派遣は国の斡旋を含めて、うまく機能していると思う。もとより、応急派遣は、自治体間の平時の関わり、労働組合の関わりがルール化されて発展してきたものだ。国の指示を必要とする事実も見当たらない。つまり、立法事実がないのだ。更に、コロナ禍で国の指示権があれば状況を悪化させずに済んだとするような証拠もない。指摘されることは少ないが、「地域の多様な主体の連携及び協働」の制度の中には、指定管理者制度をさらに悪くするようなものも含まれている。

このような法改正案にブレーキをかけることができなかった地方制度調査会も歴史の審判を受けるだろう。

後々自治体の予算支出に影響が出るということを超えて今問題にしなければならないだろう。あえてこの点を付け加えておきたい。

令和6年度予算のポイント

令和6年度予算フレーム（概要）

(単位：億円)			
歳 出	5 年度予算 (当初)	6 年度予算	増減
一般歳出	727,317	677,764	▲49,554
社会保障関係費	368,687	377,193	+8,506
社会保障関係費以外（注3・4）	308,630	290,571	▲18,060
物価・賃上げ促進予備費（注5）	50,000	10,000	▲40,000
地方交付税交付金等	163,992	177,863	+13,871
国債費	252,503	270,090	+17,587
計	1,143,812	1,125,717	▲18,095

歳 入	5 年度予算 (当初)	6 年度予算	増減
税収	694,400	696,080	+1,680
その他収入	93,182	75,147	▲18,035
公債金	356,230	354,490	▲1,740
4 条公債（建設公債）	65, 580	65, 790	+210
特例公債（赤字公債）	290, 650	288, 700	▲1, 950
計	1,143,812	1,125,717	▲18,095

（注1）5 年度予算は、6 年度予算との比較対照のため、組替えをしてある。
（注2）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は一致しないものがある。
（注3）5 年度予算（当初）の計数には、防衛力強化資金繰入33,806億円を含む。
（注4）6 年度予算の一般予備費は、令和6 年能登半島地震の復旧・復興のフェーズ等に応じ切れ目なく機動的な対応が可能となるよう5 年度予算から5,000億円増額して1 兆円を計上。
（注5）「物価・賃上げ促進予備費」は「原油価格・物価高騰対策及び賃上げ促進環境整備対応予備費」の略称。なお5 年度予算（当初）の計数は、「新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費」及び「ウクライナ情勢経済緊急対応予備費」の合計額。
（注6）税収には印紙収入を含む。
（注7）6 年度予算の公債依存度は、31.5%。

令和6年度予算のポイント

歴史的な転換点の中、時代の変化に応じた先送りできない課題に挑戦し、変化の流れを掴み取る予算

経済（経済の好循環の起点となる賃上げの実現）

- 30年ぶりの経済の明るい兆しを経済の好循環につなげるには「物価に負けない賃上げ」の実現が必要。医療・福祉分野において率先した賃上げ姿勢を示す観点から、診療報酬、介護報酬、障害福祉サービス等報酬改定において、現場で働く幅広い方々の処遇改善として、令和6年度にベア2.5%（医療従事者の場合定昇分を入れれば4.0%）、令和7年度にベア2.0%（同3.5%）を実現するために必要な水準を措置。賃上げ促進税制の強化とあわせ、公的価格のあり方を見直し、処遇改善加算の仕組みを拡充することで、現場で働く方々の処遇改善に構造的につなげる仕組みを構築（その他の関連施策は次頁）。

社会（構造的な変化と社会課題への対応）

【こども政策等】

- 少子化は我が国が直面する最大の危機であるとの認識の下、「こども未来戦略」に基づく「加速化プラン」をスピード感を持って実施。児童手当の抜本的拡充、高等教育費の負担軽減など経済的支援の強化とともに、幼児教育・保育の質の向上に取り組むほか、貧困・虐待防止、障害児支援など多様な支援ニーズへの対応を拡充。今後増加が見込まれる育休給付の財政基盤強化も実現（「加速化プラン」の計3.6兆円の拡充のうち3／4程度を令和7年度までに実施予定、その前提で令和6年度は約3割強を計上）。財源確保の取組として、改革工程に基づき、メリハリのある診療報酬改定や薬価制度の見直し、介護保険制度改革を実現。

【デジタル・GX】

- デジタルを活用し、地方の活性化や公的サービスの効率化等を推進するため、デジタル田園都市国家構想交付金(1,000億円 + 令和5年度補正735億円)により、デジタル行政改革の先行モデル的取組や、観光・農林水産業の振興等を支援。
- 2050カーボンニュートラルに向け、官民のGX投資を促進（エネルギー特会・令和5年度補正とあわせ1.7兆円規模）。

外交・安全保障

- 我が国周辺の厳しい安全保障環境はもとより、ウクライナ侵略・中東情勢等の激動する外交環境に対応するため、外交分野において、安全保障対応や邦人保護・危機管理の基盤を大幅強化（3,073億円（対前年度+298億円））し、同時に、統合防空ミサイル防衛や機動展開能力の向上等、防衛力を着実に強化（対前年度+1.1兆円）。

令和6年能登半島地震への対応

- 令和6年1月1日に発生した能登半島地震で被災された方々の命を守り、生活・生業の再建をはじめ被災地の復旧・復興に至るまで切れ目なく対応できるよう、令和6年度の一般予備費について5,000億円を増額（一般予備費として計1兆円を計上）。

歳出の効率化

- 骨太方針に基づき、歳出改革の取組を継続し、歳出構造の更なる平時化を進める中で、新規国債発行を減額。

（令和5年度(当初)：35.6兆円 ⇒ 令和6年度：35.4兆円）

（※ 歳出改革の対象となる経費のうち、社会保障関係費の伸びは+3,700億円、社会保障関係費以外の伸びは+1,600億円）

「物価に負けない賃上げ」の実現に向けた予算面での対応

公的部門等

【医療・介護・障害福祉サービス】

- 医療・福祉分野において率先した賃上げ姿勢を示す観点から、診療報酬、介護報酬、障害福祉サービス等報酬改定において、現場で働く幅広い方々の処遇改善として、令和6年度にベア2.5%（医療従事者の場合法定昇分を入れれば4.0%）、令和7年度にベア2.0%（同3.5%）を実現するために必要な水準を措置。賃上げ促進税制の強化とあわせ、公的価格のあり方を見直し、処遇改善加算の仕組みを拡充することで、現場で働く方々の処遇改善に構造的につなげる仕組みを構築。（再掲）

【保育士等】

- 「加速化プラン」に基づく民間給与動向等を踏まえた更なる保育士等の処遇改善として、人事院勧告を踏まえた公定価格の引上げを実施（人件費の改定率は+5.2%）。

【教職員】

- 義務教育費国庫負担金を大幅に増額（1兆5,627億円（対前年度+412億円））し、人事院勧告を踏まえた公立小中学校等の教職員給与の改善（初任給+5.9%等）を実現。

【公共工事】

- 公共工事の設計労務単価は、11年連続で引上げ、5年度+5.2%。6年度も賃金上昇の実勢等を反映して令和6年2月に改定予定。また、民間工事を含め、下請業者に対して適切な労務費が支払われるよう、法改正案を次期通常国会に提出予定。

【物流】

- トラックドライバーの賃上げに向け、法律に基づく「標準的な運賃」を8%引上げ予定であるとともに、その浸透・徹底のためトラックGメンにより荷主・元請事業者への監視を強化。また、賃上げ原資の確保や物流の生産性向上を図るための法改正案を次期通常国会に提出予定。

中小企業等

- 適切な価格転嫁のため、下請Gメンを330名に増強して取引実態を把握し指導等を徹底（令和6年度28億円）。また、中小企業等が人手不足の中でも利益を確保し賃上げを実現できるよう、5,000億円規模（令和5年度補正・既存基金活用）の省力化投資支援を実施。

- 中小企業・小規模事業者の最低賃金の引上げに向けた、生産性向上に資する設備投資などを実施し事業場内最低賃金を引き上げる事業者に対し、その業務改善経費を支援（令和6年度8億円、令和5年度補正180億円）。

その他

- 賃上げと相乗効果を発揮し、物価を上回る可処分所得の伸びを実現するために行われる定額減税の実施にあわせ、定額減税の恩恵を十分に受けられない方々に対し、0.7兆円の給付を実施（その他の関連する給付も含めれば1.1兆円。令和5年度予備費）。

- 令和5年度補正において、「物価と賃金の好循環」の実現に向け使途を明確化・重点化した「物価・賃上げ促進予備費」を令和6年度においても1兆円措置。

令和6年能登半島地震の被災者支援や被災地の復旧・復興のための予算面での対応

- 令和6年1月1日に発生した能登半島地震で被災された方々の命を守り、生活・生業の再建をはじめ被災地の復旧・復興に至るまで切れ目なく対応できるよう万全の財政措置を講じる。

令和5年度の予備費を活用した喫緊の対応

- まず、足元の喫緊の対応として、仮設住宅の確保、ライフラインやインフラ等の復旧、被災者の方々の生活や生業の再建といった様々な被災地のニーズに対応するため、「被災者の生活と生業支援のためのパッケージ」を可及的速やかにとりまとめ。
- こうした様々な支援に必要な経費については、残額が4,600億円を超える一般予備費を活用して臨機応変に対応。

令和6年度予算における復旧・復興への万全の備え

- 令和6年度においても復旧・復興のフェーズ等に応じた切れ目のない機動的な対応を確保しつつ、他の予見しがたい事態にもしかりと備えるべく、令和6年度予算の一般予備費について5,000億円を増額し、計1兆円を計上。
- これにより、4,600億円を超える令和5年度の一般予備費の残額とあわせ、一日も早い被災地の復旧・復興に向けた支援に全力を尽くす。

(注) 上記に先立ち、令和5年度の一般予備費47億円を活用し、寒冷対策を含む避難所体制の強化に当面必要なブッシュ型物資支援の経費を措置（令和6年1月9日決定）。

4

各歳出分野の特徴①

社会保障

- **こども未来戦略**に基づく政策をスピード感を持って実行。こども家庭庁予算は0.5兆円増加し**5.3兆円**（令和5年度：4.8兆円、令和4年度：4.7兆円）。**児童手当の抜本的拡充**（令和6年12月に初回支給）、**高等教育費の負担軽減**や**幼児教育・保育の質の向上**（配置基準改善と更なる処遇改善等）に取り組むほか、貧困、虐待防止、障害児・医療的ケア児など多様な支援ニーズにも対応。男性育休の取得増等に伴う**育休給付の増**（+931億円）を見込むとともに、その財政基盤の強化のため**国庫負担を本則1/8に引き上げ**（現行1/80）。
- **診療報酬、介護報酬、障害福祉サービス等報酬改定**において、**公的価格のあり方を見直し、現場で働く方々の処遇改善に構造的につながる仕組みを構築**。診療所を中心に、管理料や処方箋料等の再編による効率化・適正化により**メリハリのある改定**を実現。また**薬価**について、長期収載品の保険給付の見直しを行うほか、イノベーションの適切な評価措置を実施。不採算品再算定により**後発医薬品等の安定供給確保**にも対応。

外交・安全保障

- 厳しい国際情勢を踏まえ、**安全保障対応と邦人保護、警備体制等を強化**（対前年度+298億円）するとともに、ODAは民間資金を活用した効果的な事業等に厚く配分するなど、令和5年度補正（2,701億円）とあわせ**1兆円台**の予算措置。
- **安全保障環境が厳しさを増す中、防衛力の抜本強化を推進**（対前年度+1.1兆円）。**スタンダード・オフ防衛能力**や統合防空ミサイル防衛能力、機動展開能力の向上を図るとともに、装備品の維持整備や弾薬取得、施設整備を促進。

警察・海保

- 過去最多となるサイバー犯罪など深刻な**サイバー空間の脅威**のほか、**テロや大規模災害**等への対処能力を強化。
- **尖閣領海警備能力強化の大型巡視船**をはじめ海上保安庁の予算・定員を大幅拡充（2,611億円（対前年度+180億円））。

教育・科学技術

- **教員業務支援員**の全小中学校配置や小学校高学年の**教科担任制前倒し**により、教育の質の向上や働き方改革を加速。
- 科学技術・イノベーションへの投資として、**AI・量子分野等の重要分野の研究開発を推進**するとともに、**基礎研究・若手研究者**向け支援を充実（科学技術振興費 14,092億円（対前年度+150億円））。

各歳出分野の特徴②

GX、エネルギー・環境

- エネルギー特会で「GX経済移行債」を発行し、蓄電池の国内製造基盤強化（2,300億円）、次世代型太陽電池等のサプライチェーン構築（548億円）、鉄・化学等製造業の製造プロセス転換（327億円）など、官民のGX投資を支援。

DX・地方創生

- デジタル田園都市国家構想交付金（1,000億円＋令和5年度補正735億円）により、観光や農林水産業の振興等の地方創生に資する取組を支援。また、光ファイバ、5G基地局など地方のデジタル基盤を整備（68億円）。

復興

- A L P S処理水の処分に伴う風評対策・科学的根拠に基づく情報発信や、原子力災害被災地域における帰還・移住等に向けた取組など、復興のステージの進行に応じた被災地のニーズにきめ細やかに対応。

観光

- 訪日旅行消費5兆円の目標達成に向け、国際観光旅客税（440億円（対前年度＋240億円））を活用し、国立公園における体験型アクティビティの造成や、文化的建造物の利活用による集客・宿泊の高付加価値化などを推進。

公共事業

- 公共事業関係費は6兆828億円（対前年度＋26億円）を安定的に確保（令和5年度補正では2兆2,009億円（対前年度＋1,996億円））。ハードに加え、新技術による線状降水帯の予測などソフト対策との一体的取組で国土強靱化を推進。
- 水道事業の国交省移管を契機に、上下水道一体による効率的な事業実施などを支援する新たな補助を創設。

農林水産

- 水田の畑地化支援により野菜や麦・大豆など畑作物の生産を推進するとともに、輸入に依存する化学肥料の使用低減、飼料の国内生産の拡大を推進（287億円）。
- 輸出先国の多角化のための販路開拓や現地の商流構築、品目団体による包材等の規格化等を推進（102億円）。

地方財政

- 地方団体に交付される地方交付税交付金は、18.7兆円（＋0.3兆円）。一般財源総額を増額（＋0.6兆円）しつつ、臨時財政対策債発行を過去最少となる0.5兆円（▲0.5兆円）に半減させ、地方財政の健全化を推進。

6

主要経費別内訳

(単位:億円)					
	5年度予算 (当初)	6年度予算	増減額	増減率	備考
一般歳出					
社会保障関係費	727,317	677,764	▲49,554	▲6.8%	
文教及び科学振興費	368,687	377,193	+8,506	+2.3%	
うち科学技術振興費	54,158	54,716	+558	+1.0%	人事院勧告の反映等による義務教育費国庫負担金の増等
恩給関係費	13,942	14,092	+150	+1.1%	
防衛関係費	970	771	▲198	▲20.5%	
下記繰入除く	101,686	79,172	▲22,514	▲22.1%	
防衛力強化資金繰入	67,880	79,172	+11,292	+16.6%	
公共事業関係費	33,806	-	▲33,806	-	
経済協力費	60,801	60,828	+26	+0.0%	
(参考)ODA	5,114	5,041	▲73	▲1.4%	民間資金等を活用した効果的事業や緊急人道支援等に重点化。 R5補正の政府ODA3,284億円とあわせて事業量を十分に確保
中小企業対策費	5,709	5,650	▲60	▲1.0%	
エネルギー対策費	1,704	1,693	▲11	▲0.6%	貸出動向等を踏まえた信用保証制度関連予算の減等
食料安定供給関係費	8,540	8,329	▲210	▲2.5%	エネルギー特会の剰余金等の増加を踏まえた繰入の減
その他の事項経費	12,654	12,618	▲36	▲0.3%	米政策の見直しを踏まえた減
予備費	58,004	57,402	▲602	▲1.0%	
原油価格・物価高騰対策及び 買上げ促進環境整備対応予備費	5,000	10,000	+5,000	+100.0%	令和6年能登半島地震の復旧・復興のフェーズ等に応じ切れ目なく機動的な対応が可能となるよう増額
ウクライナ情勢経済緊急 対応予備費	40,000	10,000	▲30,000	▲75.0%	
地方交付税交付金等	10,000	-	▲10,000	-	
国債費	163,992	177,863	+13,871	+8.5%	
合計	252,503	270,090	+17,587	+7.0%	
	1,143,812	1,125,717	▲18,095	▲1.6%	

(注1) 5年度予算は、6年度予算との比較対照のため、組替えをしております。

(注2) 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は一致しないものがある。

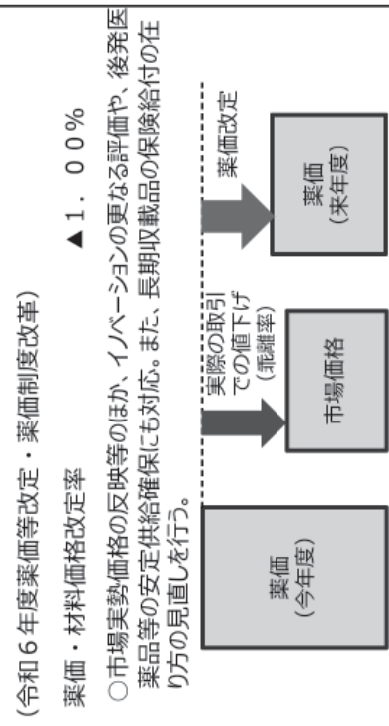
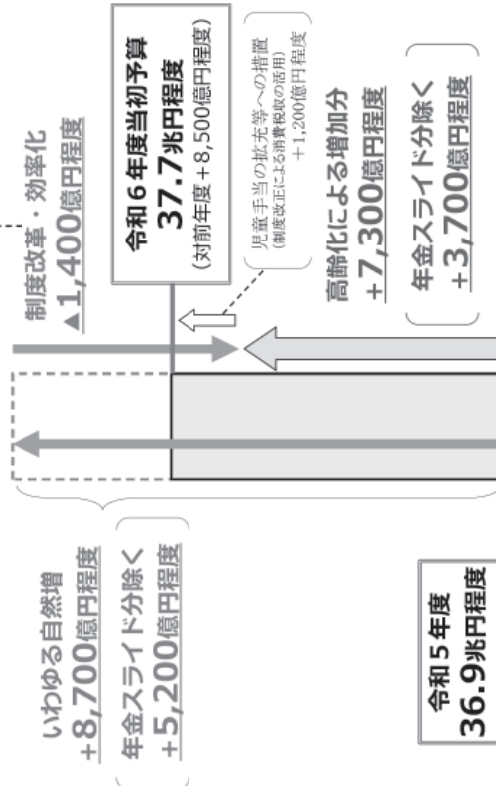
(注3) 一般歳出とは、一般会計歳出総額から国債費及び地方交付税交付金等を除いたもの。

社会保障

- 令和6年度の社会保障関係費は、前年度（36.9兆円）から+8,500億円程度の37.7兆円。経済・物価動向等を踏まえつつ、社会保障関係費の実質的な伸びを高齢化による増加分におさめる方針を達成（年金スライド分を除く高齢化による増は+3,700億円程度、年金スライド分の増は+3,500億円程度）。

薬価等改定・薬価制度改革	▲1,300億円程度
前期高齢者納付金の報酬調整	▲1,300億円程度
被用者保険の適用拡大	▲100億円程度
診療報酬改定	+600億円程度（800億円程度※）
介護報酬改定	+200億円程度（400億円程度※）
障害福祉サービス等報酬改定	+200億円程度
健保組合支援	+200億円程度（400億円程度※）等

※消費税込収による対応を含めた金額



- (令和6年度診療報酬改定)
- 改定率
- うち 看護職員、リハビリ専門職等の医療関係職種の上上げ +0.88%
- うち 効率化・適正化（管理料、処方箋料等の再編等）※上記以外の者の賃上げ分（+0.28%程度）は別途措置 ▲0.25%
- (令和6年度介護報酬改定)
- 改定率
- うち 介護職員の処遇改善 +1.59%
- うち 介護職員の処遇改善 +0.98%
- ※上記以外の者の処遇改善を実現できる水準を別途措置
- (令和6年度障害福祉サービス等報酬改定) 改定率+1.12%

こども・子育て政策の強化（加速化プラン）の財源の基本骨格（イメージ）

令和5年12月22日 第9回こども未来戦略会議参考資料
(全世代型社会保障構築本部事務局提出)

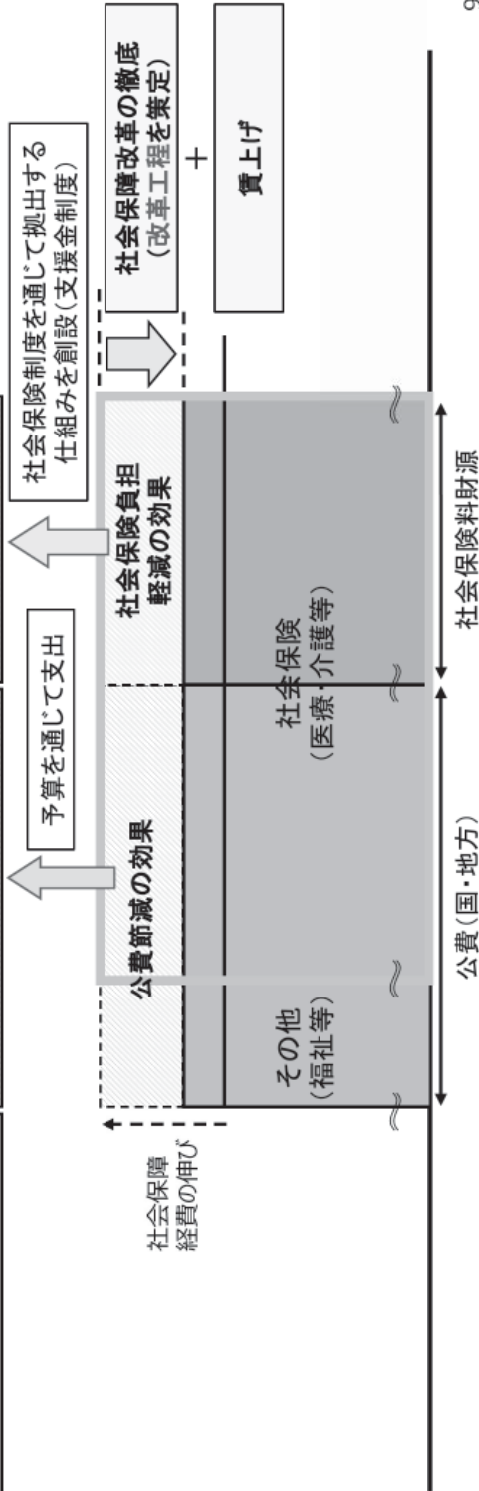
- 既定予算の最大限の活用等を行うほか、2028年度までに徹底した歳出改革を行い、それによって得られる公費節減の効果及び社会保障負担軽減の効果を活用する。
- 歳出改革と賃上げによって実質的な社会保障負担軽減の効果を生じさせ、その範囲内で支援金制度を構築することにより、実質的な負担が生じないこととする。

【歳出面】 加速化プラン完了時点 3.6兆円

経済的支援の強化 1.7兆円	全てのこども・子育て世帯を 対象とする支援の拡充 1.3兆円	共働き・子育ての推進 0.6兆円
-------------------	--------------------------------------	---------------------

【歳入面】 加速化プランの財源 = 歳出改革の徹底等

既定予算の最大限の活用等 1.5兆円	歳出改革の徹底等 1.1兆円	1.0兆円
-----------------------	-------------------	-------



こども・子育て政策の強化

○「こども未来戦略」において、令和10年度までの「3.6兆円（国・地方合計）」の**施策充実と安定財源確保の枠組み**を決定。

- ✓ 令和6年度は「3.6兆円」のうち約3割強を実現。（令和7年度には、各種施策の施行・満年度化により3/4程度まで実施予定。）
- ✓ 歳出改革や既定予算の最大限の活用により財源を確保。（令和6年度の不足分（0.2兆円程度）は、特別会計でこども・子育て支援特別公債を発行。）

○ **国のこども・子育て関係予算（一般会計と特別会計の合計）も着実に増加。**

- ✓ **こども家庭庁予算** 令和4年度：4.7兆円→令和5年度：4.8兆円→令和6年度：5.3兆円。
※ 令和6年度こども家庭庁予算：5兆2,832億円
（+4,728億円、うち一般会計分+1,766億円）
- ✓ 育児給付の増加分を合わせ、令和4年度→令和6年度で**+0.7兆円（+15%増）**。

児童手当の拡充

拡充後の初回の支給を令和6年12月とする

✓ **所得制限を撤廃**

1兆5,246億円
（うち拡充分+3,558億円）

✓ **高校生年代まで延長**

✓ **第3子以降は3万円**

支給金額	0～3歳	3歳～高校生年代
第1子・第2子	月額1万5千円	月額1万円
第3子以降	月額3万円	

* 多子加算のカウント方法を見直し

妊娠・出産時からの支援強化

実施中

✓ **出産・子育て応援交付金** 569億円（+274億円）

・こども1人につき10万円相当の経済的支援

✓ **伴走型相談支援** 56億円（+5億円）

・様々な困難・悩みに応え、ニーズに応じた支援につなげる

* 金額は令和6年度の国の予算（一般会計と特別会計の合計）

高等教育（大学等）

✓ **高等教育の負担軽減を拡大** 5,438億円（+127億円）

・多子世帯や理工農系の学生等の中間層（世帯収入約600万円）に対象拡大
※ 令和7年度から、多子世帯の学生等については授業料・入学金を無償化
（多子世帯：扶養されるこどもが3人以上、支援上限：現行制度と同様）

切れ目なくすべての子育て世帯を支援

✓ **保育所：量の拡大から質の向上へ** 1,187億円*
・76年ぶりの配置改善：[4・5歳児]30対1→25対1（+882億円）

・令和5年人事院勧告を踏まえた保育士等の処遇改善

✓ **多様な支援ニーズへの対応** 867億円*（+526億円）

・貧困、虐待防止、障害児・医療的ケア児等への支援強化
・児童扶養手当の拡充、補装具費支援の所得制限の撤廃
【一部、厚生労働省予算】
*令和4年度
→令和6年度の増加分

育児を取りやすい職場に

✓ **男性の育児取得増に伴う育児給付の増** 8,555億円
（+931億円）

・育児給付の財政基盤の強化のため、国庫負担を本則1/8に引き上げ

※ 保険料率は、当面0.4%に据え置きつつ、本則を令和7年度から0.5%に引き上げるとともに、保険財政の状況に応じて弾力的に調整する仕組みを導入

※ 育児給付は労働保険特別会雇用勘定（厚生労働省予算）に計上。令和7年度からこども・子育て支援特別会計に一元化。

10

予算の質の向上

行政事業レビューや予算執行調査等の反映

- **各財務局等を活用した機動的調査**により、全国の2万2千の医療法人の事業報告書等入手して集計。事業報告書等の分析により診療所の経営状況が極めて良好であることが判明（令和4年度の経常利益率8.8%）。**診療報酬改定**においては、診療所を中心に、改定率▲0.25%（医療費▲1,200億円程度（満年度））の効率化・適正化を実施。
- **行政事業レビューの指摘**を踏まえ、介護について、ICT機器の活用によりケアの質の確保や職員の負担軽減等が行われている介護付き有料老人ホームの**人員配置基準の柔軟化**（利用者:介護職員＝3:1→3:0.9）を報酬改定の中で実現。
- 私立大学に対する**予算執行調査**を活用し、経営改革や連携に取り組むモデル校に**予算を重点化**（20億円）。令和8年度以降、定員充足率や経営状況等が基準に満たない大学に「経営改革計画」の策定を求め、**私学助成を適正化**。

デジタル化の推進等による効率化

- 情報システムについて、**ガバメントクラウド**（政府共通のクラウドサービス）や**ガバメントソリューションサービス**（政府共通の府省間ネットワーク）等の**共通基盤への移行**により、**重複投資を排除**（国のガバメントクラウドへの移行については、令和6年度までに移行予定のシステムの基盤にかかる経費について約20億円の削減効果）。

防衛力整備の効率化・合理化

- 防衛装備品の全般にわたり、**長期契約**を活用した航空機などの**装備品の効率的取得**や陳腐化した**一部装備品の運用停止**等により、▲2,764億円の効率化・合理化効果を実現。

政策目的に応じたインセンティブ機能の導入

- 防災・減災効果を効率的に高めるため、災害の危険性の高い地域における住宅支援の引下げ(※)や、立地適正化計画が未策定の地域への**支援措置を見直し**つつ、**土地利用規制の導入と組み合わせた治水対策および津波・高潮対策**を推進。
※「子育てエコホーム支援事業」（6年度:400億円）などが対象。

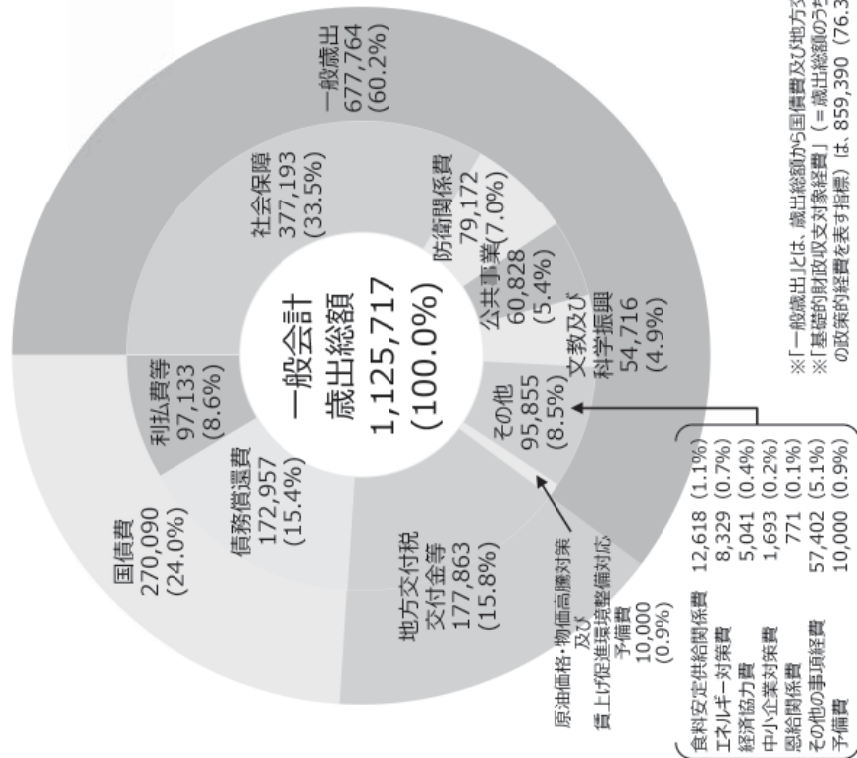
地方財政の健全化

- 地方交付税などの財源を適切に確保し、**臨時財政対策債**（赤字地方債）の**発行を過去最少となる0.5兆円**（▲0.5兆円）まで**縮減**するなど、地方の財政状況を**着実に改善**。

(参考資料)

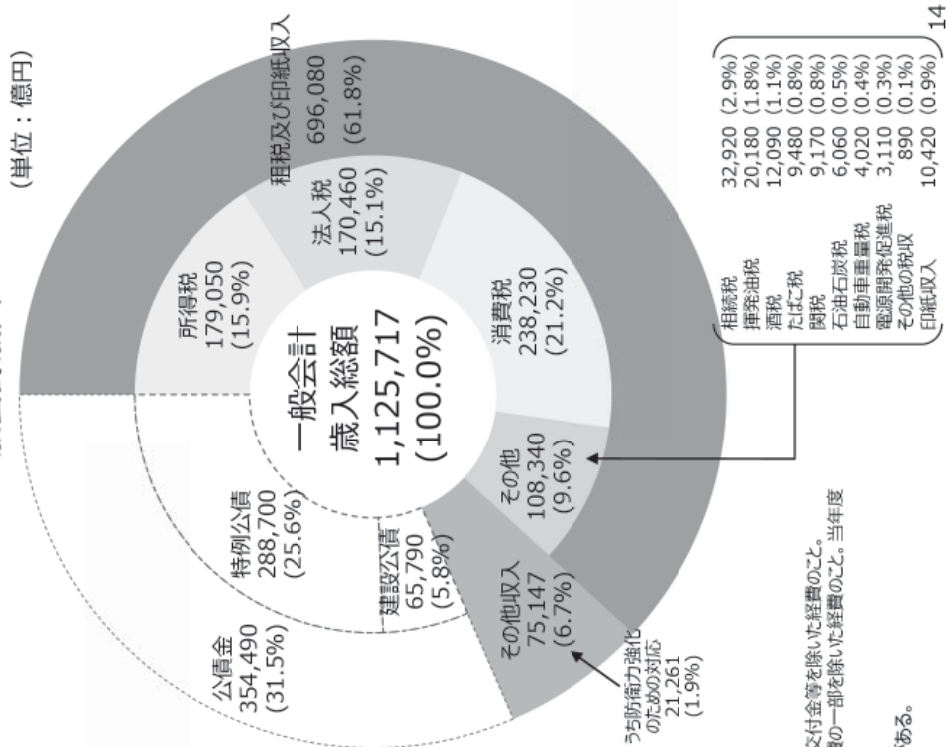
令和6年度一般会計予算 歳出・歳入の構成

一般会計歳出

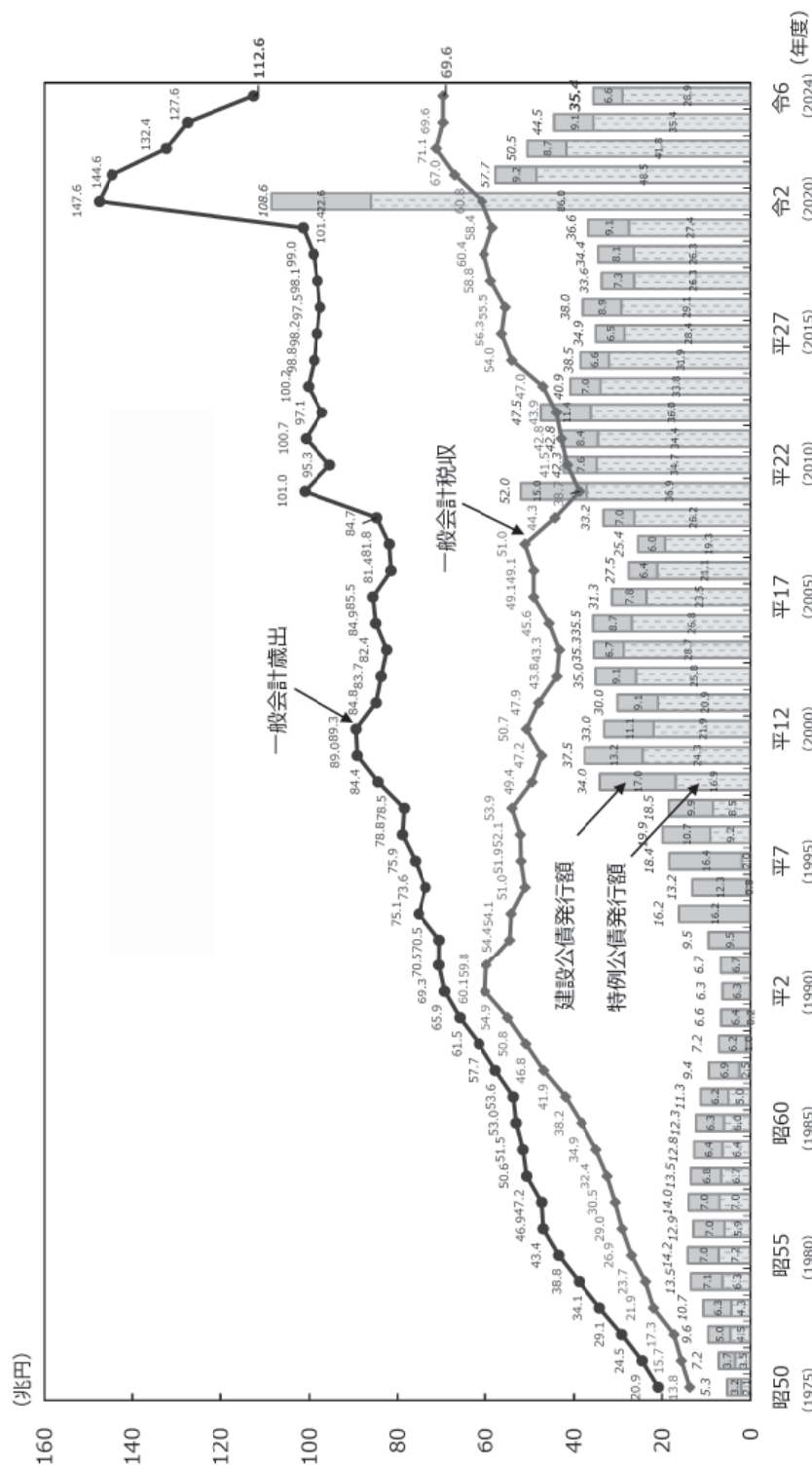


(注1) 計数については、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは合致しないものがある。
(注2) 一般歳出における社会保障関係費の割合は55.7%。

一般会計歳入



一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移



(注1) 令和4年度までは決算、令和5年度は補正後予算、令和6年度は政府案による。
 (注2) 公債発行額は、平成2年度は沿岸地域における平和回廊活動を支える財源を調達するための臨時特別公債、平成6～8年度は消費税率3%から5%への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特別公債、平成23年度は東日本大震災からの復興のための復興債、平成24年度及び25年度は基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するため
 の年金特別公債を除いている。
 (注3) 令和5年度の歳出については、令和6年度以降の防衛力整備計画対象経費の財源として活用する防衛力強化資金繰入4.4兆円が含まれている。

連載

将来都市像を考える

第3回 新たな都市像を支える混合経済とコモンズ

—自由主義経済社会から協同主義経済社会への移行に向けて—

茨城大学名誉教授 斎藤 義 則

はじめに

営利追及を自己目的化している自由主義経済社会では、制限なき利益追求が行われ環境保全への配慮を欠き、著しい経済的格差と分断を生むなど、地球環境と人間の安全保障に重大な危機を及ぼしている。一方で、環境と「社会的弱者」に配慮する消費者の購買行動により、制限なく利益追及する自由主義経済では企業の存続が保障されない状況も生じており、これに代わる持続可能な経済システムの構築が求められている。

本稿では、都市と農村が相補関係を持ちながら混合し共存する新たな都市像を支える経済システムについて検討する。

従来の地域経済基盤強化の主な考え方

地域経済活性化への取り組みは多様に行われているが、その主な考え方としては次の4つがあげられる。

第一は、市場経済を中心にした考え方である。これには大別して、外発的発展論と内発的発展論がある。外発的発展論とは、地域外から人、もの、金などを呼び込んで地域経済へ波及効果をもたらそうとする考え方で、企業誘致、観光業の振興、投資ビジネスの展開など民間市場による経済活動を活発にして地域経済の活性化を図ることを目標とする。その効果をもたらすために行政による補助と投資が行われることが多い。内発的発展論とは、地域の多様な資産と資源を活用して、外部経済に依存せず、地域内での起業や地産地消、第六次産業の振興など地域内での経済循環の強化により地域経済の活性化を図る考え方である。

第二は、市場に過度に依存しないで地域経済の活性化を図ろうとする考え方がある。その例としてまずあげられるのが社会的連帯経済である。「行き過ぎた利潤の追求による弊害をなくし、民主的な運営により、人間や環境にとって持続可能な経済社会をつくることを目的とする概念」で、協同組合などの「貨幣経済と市場にウエイトをおいた社会的経済」と「結い」などの地域共同体の共同作業や相互扶助など「脱商品的な互酬関係にウエイトをおいた連帯経済」が合体した経済システムである。また、地域課題を市場により解決することを目標にしたコミュニティ・ビジネスもあげられる。内橋克人が提唱したFEC（Food/Energy/Care）自給圏も、市場による無制限な流通を抑制して地域経済と暮らしを守るという考え方では共通している。

第三は、非市場に基づくものである。市場を媒介しない純粋贈与・贈与交換によるもので、地域社会ではボランティアが多様な活動を行い、大きな成果をあげている。「ボランティア経済」などの非市場における経済効果はあまり認識されていないが、推計によれば膨大な額が試算されている。

第四は、指摘するまでもないが、公共的部門である。公共投融资により間接的に地域経済

活性化に寄与しようとするものであるが、財政的に限界があり単独で目標を達成することは困難であることは言うまでもない。

いずれにしても、地域社会の経済基盤はこれら4つの考え方が混合し複合して構成されていることを認識することが重要である。

「混合経済」という考え方と再定義

経済活性化のもう一つの考え方に、混合経済がある。既存の概念では、混合経済とは「民間部門と公共部門がそれぞれ独自の機能を果たしながら相互に補完し合って経済全体の機能の円滑化が維持されている状態」（『ブリタニカ国際百科事典小項目事典』）をいう。異なる経済領域が個別に経済活性化を推進するのではなく「相互に補完し合」って実施することに特色がある。

かつての中曽根（康弘・1982-87首相）民活時代に、「世界都市・東京」を推進するために、民間部門が再開発をやりやすいようにインフラを公的部門が整備するのを混合経済と呼び、注目された。1986年に施行された「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法（民活法）」があり、1995年5月経済地理学会が「世界都市論・東京」でシンポジウムを開催している。

混合経済という考え方は、個々の経済領域が単独で経済活性化を図ろうとするのに対して、「相互に補完」し合う関係に着目したことに意義がある。しかし、従来の混合経済の考え方は「民間事業者の能力の活用」を促進するために、公共部門がインフラ整備により民間事業を誘導するという、いわば従来の民間事業への公的補助金制度と変わらないように見える。混合経済というが、実態は従来の、民間事業者と公的補助金による市場による経済の活性化と変わらない。公的補助金が重点的かつ大規模にインフラ整備に投入されたことが、従来の補助金と異なる特徴である。

既存の地域経済活性化の考え方は、いずれも市場原理主義に基づく個別生産関係を中心にした利益獲得競争である。そのため地域課題解決や人間の安全保障に寄与するための市場原理の制御と経済領域相互の補完関係が、実質的かつ具体的には構想されていない。公的補助を除くと、それぞれの考え方が「個別」に「孤立」し「並存」して、利益獲得競争に邁進しているようにも見える。

しかし地域社会では、これら4つの考え方が「混合」して、個別の考え方にに基づくだけでは得られない「複合」した成果を上げている。

例えば、「ボランティア経済」は、福祉など公的サービスや公共事業を補完し、特色ある活動、例えば大洗サーフ・ライフセービング・クラブによるバリアフリービーチの取り組みが、disabled people(身体的・精神的な面で動作・感覚・行動に制約を受ける人々：斎藤 訳：一般に「障がい者」と訳されることが多い)が海を楽しむ機会をつくり、まちの観光PR

と観光業にも波及効果を及ぼしている。非市場と公共的部門、市場が「混合」し「複合」して、福祉の向上と経済効果、さらには活動に参加する若者への教育効果を及ぼしている。

地域社会にある既存の経済領域が対等に連携・協同して相互補完関係を築くことにより、それぞれが単独で実施するよりも、公的サービスの充実、公共事業の補完、地域経済の活性化等々、地域経済基盤の強化に寄与することができる。

既存の地域経済基盤強化の考え方を4つ指摘したが、既存の異なる経済領域が対等に連携・協同して相互補完関係を築く経済システムを「混合経済」と再定義する。

次に、再定義した「混合経済」を構成する経済領域を、経済基盤強化の四つの考え方から再整理する。

市場経済中心はそのまま「市場的経済領域」とする。これには、利益追及を重視する活動・組織からフェアトレード、コミュニティビジネス、社会的連帯経済、NPO法人まで利益よりも経済活動の社会的意義を重視する多様な活動・組織が該当する。

公共的部門は、同様に「公的経済領域」とする。医療・福祉・介護、生活環境など社会的共通基盤の整備、研究開発などリーディング産業の起業支援、PFIによるインフラ等の整備、企業活動の支援と規制・誘導などが該当し、政府系、非政府系の2つの領域がある。

市場に過剰に依存しない非市場を「共的経済領域」と「自給的経済領域」に区分する。「共的経済領域」は、贈与・贈与交換をベースにしたボランティア活動・組織とNPO法人による活動などが該当する。

「自給的経済領域」は、家庭菜園からFEC(Food・Energy・Care)自給圏（内橋克人提案）など自給対象は多様に構成されている。

地域経済は「自給的経済領域」「共的経済領域」「公的経済領域」「市場的経済領域」これら4つの経済領域が混合し複合した「混合経済」により構成されている。各経済領域は多様な目的と生産関係、機能を有する組織・団体で構成されており、これを4つのウクライドで構成されているということもできる。ウクライドとは、雨宮によれば「経済制度などといい、大きな社会的生産様式の中のさまざまな生産形態の、さまざまなあり方」である。

混合経済から新たな都市像を支える協同主義経済へ

本連載で提案している、「多様な社会的共通資本を維持」し、農的土地利用と都市的土地利用が共存し小規模・低密度・分散型の都市を支えるための経済システムは、「混合経済」とどのような関係にあるだろうか。

この都市像を実現するには、利益追求を自己目的化した自由主義経済だけで実現することは困難で、利益追求の対象となりにくい地域課題の解決には、4つの経済領域が連携・協同する「混合経済」が不可欠である。

雨宮は「協同主義の発見」を「経済的には民需中心で協同主義経済（非営利・非政府の経済）との混合経済体制」と規定している。しかし、株式会社組織で非営利活動を行っている団体があり、NPO法人でも収益がなければ活動できないように、経済区分を営利と非営利には単純には区分できない。そのためそれぞれを構成する経済領域を明確にする必要がある。本稿では「混合経済体制」は四つの経済領域で構成され、これらが連携・協同して相互補完関係を有する経済システムを「協同主義経済」と定義する。

「社会的経済」とフェアトレードなどの「連帯経済」を組み合わせた社会的連帯経済は、利益追求を自己目的化した市場原理に基づく経済システムとは異なる経済システムという点では「協同主義経済」と共通している。しかし、社会的連帯経済は、市場中心の経済システムに代わる社会的連帯経済という新たな経済システムの構築を目指しているかのようである。協同主義経済は既存の経済領域の連携・協同にウエイトおいたもので、4つのウクライドが混合していることを前提にしている。その領域には社会的経済と連帯経済を含んでおり、新たな経済システムを作ることは意図していない。全く新たな「協同主義経済社会」をつくることではなく、経済社会における割合を高めることである。「通時として自由主義から協同主義、協同主義から自由主義へ、共時として協同主義の関係と割合」（雨宮昭一、2022年）を高めることを目指している。

協同主義経済への移行を媒介するコモンズ概念と拡張

混合経済を構成する4つの経済領域が連携・協同するには、それらを媒介する「場」が必要である。それがコモンズである。

コモンズ（Commons）に関する既往研究は数多くあり、「空間の共同所有・共同利用・共同管理」という古典的な概念から、「都市はそこに住むすべての人に属する共有資源」であり「都市そのものをコモンズとして捉える」考え方や、「コモニング（Commoning）」という「まちづくりの理論・方法」へとその概念が拡張し変容している。

「民主的イノベーションとしての都市コモンズのための原則」には、①Horizontal Subsidiarity（水平的補完性）、②Collaboration（コラボレーション）、③Polycentricism（多中心主義）があげられている。「New Commons」では、コモンズを8領域（伝統的、文化、知識、市場、グローバル、インフラストラクチャー、近隣、医療・福祉）に拡張しており、地域社会を構成するほとんどの要素が含まれている。

「都市をコモンズとして捉える」ことや「コモニング」というまちづくりの理論は魅力的ではあるが、対象の広さと抽象化が際立ち、戦略的な意味合いが薄れてしまう。なお「コモニング」の理論は、日本において1970年代から市民を中心に全国で試行されてきた「まちづくり」の実践とその理論化および方法論の「追認」のようにも見える。むしろ、これら「拡張」されたコモンズを「協同主義経済」の構築につなげるには、戦略的に相互を媒

介するコモンズを抽出することが重要である。

そこで著者はコモンズを次のように再定義する。「コモンズは、多様な主体・組織・団体が空間を共同所有・利用・管理することにより、主体間相互と混合経済の異なる領域を有機的にネットワークする媒体である。これには、固定的なコモンズと可変的なコモンズがある」。

戦略的コモンズの抽出と混合経済の関係

混合経済を構成する四つの経済領域が単独でその活動を行うだけでは、混合経済とは呼ばない。各領域間の相補関係と連携・協同関係、複合機能関係が構築されていなければならない。コモンズが「共的経済領域」の中核を占め、ここを地域課題解決のためのプラットフォームとして相互の経済領域の連携・協同関係を促進し、混合経済の構築を推進することになる。

「協同主義経済」構築へ媒介する戦略的なコモンズを7つ抽出し、その具体例をあげる。

①「環境」の共有と混合経済

例えば、コモンズとしての自然保護林が「共的経済領域」として「公的経済領域」の経費負担を軽減し、地域の観光資源として「市場的経済領域」の価値を高め、個人の余暇を楽しむ「自給的経済領域」に貢献する。海・山・河のもちろんのこと、地球は最大のコモンズとしての「環境」である。

②「空間」の共有と混合経済

「空間」の共有は多様に存在する。共有地はもとより、部屋、建物、集会場所、会議などあらゆる人が集まる場所を一時的なコモンズとしての「空間」と捉え直すことができれば、「共的経済領域」から「公的経済領域」と「市場的経済領域」を結合することができる。

③「無償労働（ボランティア）」の共有と混合経済

例えば、大洗サーフ・ライフセービング・クラブの「ユニバーサル・ビーチ」活動によるまちのイメージアップ効果は1億円と博報堂が試算している。ボランティア活動の経済効果はすでに高く試算されている（金子・松岡・下河辺『ボランタリー経済の誕生』実業之日本社、1998年1月）。ボランティア活動が「公的経済領域」「市場的経済領域」へ寄与していることは明らかで、混合経済推進のためには逆方向の支援・連携・協同が必要である。

④「経済組織」の共有と混合経済

企業は経営者と株主のもので従業員は彼らに奉仕する単なる労働者に過ぎない、という考え方ではもはやその企業の存続は危うい。企業の構成員は誰もが市民生活者であり、企業の役割は利益追及と同等以上に環境と社会の持続性に責任を持っている。営利を自己目的化せず、働いている場所はコモンズであるという認識を持てれば、企業が「市場的経済

領域」に閉じこもる理由はない。

⑤「楽しみ」の共有と混合経済

例えば、自治体による市民講座、民間企業による教養・趣味講座、スポーツクラブなど個人が娯楽を「自給的」に享受している。これらの楽しむ機会消費される消耗品、用具、衣料品等々が「市場的経済」効果を生んでいることはあまり指摘されることがない。「自給的経済」活動が「市場的経済」価値を生んでいる。これらの余暇・趣味活動をコモンズとしてとらえれば、個人の「自給的経済」活動が「公的経済領域」と「市場的経済領域」につながっていることを示しており、このことを再認識し、その連携関係を強化し混合経済を推進することができる。

⑥「くらし」の共有と混合経済

古い事例になるが、広島県にある農事組合法人世羅幸水農園では従業員の働き方とくらしの両立を目的として、その子供を預かり昼食を提供して生活の一部を共同化することが行われていた。1969年に朝日農業賞を受賞している。当時ヒアリングしたことがあり、感銘を受けたことを記憶している。現在全国で行われている子ども食堂も生活の一部共同化の例ではないか。福祉対策としてだけではなく、地域のニーズに合わせて「楽しみ」としてのくらしの一部共同化が行われれば、「自給的経済領域」に閉じ込められている生活を「共的経済領域」と連携することができる。茨城県における簡素な食事を契機にして集まり親交を深める「たまり場太郎」の例もある。

⑦「時間」の共有と混合経済

コモンズには「時間」共有が不可欠である。地域の多様なステークホルダーがコモンズを媒介にして、連携・協同する人間関係が築かれ、その成果として四つの経済領域の連携・協同が推進されることを期待したい。「時間」共有は、上記の対象項目のいずれにも共通しており、むしろ「時間」共有を目的としてコモンズの対象を設定することが重要なかもしれない。

混合経済から「協同主義経済社会」へ

地域社会には多様なコモンズ、地域の「共有資源を共同管理する仕組み」が存在している。これを戦略的に再発見し、ネットワーク化することで「混合経済」が促進される。「自給的経済領域」「共的経済領域」「公的経済領域」「市場的経済領域」の4つの経済領域が連携・協同する協同主義経済の基盤をつくる。そして「協同主義経済」が地域経済の自立性・複合性・安定性を増進し「協同主義経済社会」の構築へと向かう。

地域社会においては「共時的・通時的」に自由主義経済と協同主義経済が混合するが、共時的には協同主義経済システムがその割合を高め、通時的には自由主義経済から協同主義経済が主導する協同主義経済社会へと移行する。

こうして、自由主義経済社会において地域課題解決を優先する協同主義経済が併存し、相互の連携と協同が推進されることにより、本連載で提案している新たな都市像の実現と「協同主義経済社会」への道程が開始される。

(参考文献)

- ・拙著『「都市の農村化」と協同主義』有志舎、2022年4月。
- ・「The City as a Commons」Sheila R.Foster & Christian Iaione,Yalelow & Policy Review,Vol.134,No2,(spring 2016).
- ・「Mapping the New Commons」Charlotte Hess ,Univ. of Gloucestershire, Cherltenham, England,July 14-18,2008).
- ・雨宮昭一「ポスト戦後システムと再コモン化・コモン化」獨協大学地域総合研究所紀要、2022年第16号。
- ・雨宮昭一「中間団体、結社と協同主義」獨協大学「地域総合研究所紀要」、2023年第17号。
- ・雨宮昭一『戦後の越え方』日本経済評論社、2013年12月。
- ・内橋克人『もうひとつの日本は可能だ』文春文庫、2006年12月。
- ・「社会的連帯経済とは」<https://ideasforgood.jp/glossary/sse>（最終閲覧日:2024年4月5日）。
- ・「社会的連帯経済を推進する会」<https://www.ssejapan.org/about-sse>（最終閲覧日:2024年4月5日）。
- ・金子郁容、松岡正剛、下河辺淳『ボランティア経済の誕生』実業之日本社、1998年1月。

連載

どうなる食・農・地域～農政記者から見た現状と課題

第9回「農業白書と改正基本法制定」

「環境」「人口」「食料」は連立方程式
なぜ「国産シフト」に踏み込まぬ

農政ジャーナリスト 伊本克宜



プロフィール

伊本克宜（いもと・かつよし） 農政ジャーナリスト。元日本農業新聞論説委員長（室長）。

現在、専門紙「農業協同組合新聞」客員編集委員、千葉県立農業大学校講師（農政時事講座）。

近著に『天地の防人（あめつちのさきもり）食農大転換と共創社会』（KKベストブックス）、『農政記者四十年 ～食と農のララバイ、あるいは大震災十年とコロナ禍』（農林統計協会）。

報道記者時代、1993年のガット・ウルグアイラウンド農業交渉最終合意のジュネーブ特派員。主に農政、農協問題、酪農乳業問題を担当。

仙台市出身。1955年生まれ。1978年、茨城大学卒（農業経済学専攻）。

連載第9回は、国の農政の問題意識を示す白書を読み解く。連載タイトル「どうなる食・農・地域」を考えるうえでもヒントを与えてくれるはずだ。当初、「白書とスマート農業」を予定したが、国会論議も踏まえ「農業白書と改正基本法制定」に変更しよう。「スマート農業」は次回の連載第10回に取り上げたい。

2023年度食料・農業・農村白書（農業白書）は5月の改正基本法採決を受け、食料安全保障構築が前面に出た。最大の特徴は第2章に「環境調和」を掲げた点だ。2024年は〈農政特異年〉とも言える、農政を巡る様々な動きが一挙に噴出する。こうした中で、国内農業の生産基盤強化とともに、自給率・自給力向上と気候変動を踏まえた環境調和型の持続可能な食料システム確立が問われる。

トピックス第一に「食料安保」

年代別の農業白書を読み解くには、まず農水省の問題意識を色濃く反映するトピックスを見たい。通常7つ程度だが、何を取り上げるのか、さらに項目の順番も重要だ。政策展開の優先順とも重なるためだ。

・7つのトピックス

23年度白書の7つのトピックスを見よう。

- ① 食料安全保障の強化に向け、構造転換対策や地域計画の策定を推進
- ② 「物流の2024年問題」への対応を推進
- ③ 農林水産物・食品の輸出を促進
- ④ 農業分野におけるカーボン・クレジットの取り組み拡大
- ⑤ スマート農業の導入による生産性の高い農業を推進
- ⑥ 農業と福祉の課題を解決する「農福連携」の推進
- ⑦ 令和6年能登半島地震への対応

このうち七つ目の地震対応は、その都度の災害対応を項目に入れることになっているために番外として除外していい。そこで上記六つの書きぶり、なぜ取り上げたのかが問題となる。今回の白書は1番目の情勢変化と「食料安保」をキーワードにした基本法改正にはほぼ尽きている。「食料安保」は大所高所で後述するが、特集も「食料・農業・農村基本法の検証・見直し」とした。

・過度な輸入依存低減

トピックス1の食料安保強化は、「過度な輸入依存を低減していくために、小麦、大豆等、海外依存の高い品目の生産拡大を推進するとともに、農業生産資材の国内代替転換を推進するなど構造転換を推進」と明記した。

新たな農政展開方向

現行基本法見直しに当たり、政府の食料安定供給・農林水産業基盤強化本部は2023年6月、基本政策の追加、見直しが必要となっている事項について政策の方向性を整理した「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」を決定した。

①平時からの国民一人一人の食料安全保障の確立②環境等に配慮した持続可能な農業・食品産業への転換③人口減少下でも持続可能で強固な食料供給基盤の確立の三つの柱に基づく政策の方向性を明記したものだ。特に③人口減少下では、二つに分け農業面は「急激な農業者の減少下で食料供給を行える農業の確立」、農村分野では「農村人口減少の中での農村集落機能の維持」とわざわざサブタイトルをつけ、担い手不足、というより農業者そのものの急減、それによって農業生産以前に農村機能、地域で暮らすこと自体が成り立たなくなってしまうのではないかと危機感をあらわにした。

だが妙案はない。人口減少、少子高齢化は日本国全体を包み込む〈構造問題〉だからだ。そこで、農水省は、イノベーション（技術革新）という言葉掲げ難局打開へスマート農業導入を柱に先端技術で生産性を上げ、同時に気候危機対応で国際的要求である環境調和型を進める「みどり戦略」で持続的農業の維持を図ろうとしている。

3本柱の要点を見よう。

◇平時からの国民一人一人の食料安保確立

- ・平時からの食料安保確保
- ・輸入リスク低減へ食料安定供給強化
- ・海外市場も視野に入れた産業に転換
- ・適正な価格形成に向けた食料システム構築
- ・健康的な食生活を送るための食料アクセス改善

◇環境配慮の持続可能な農業・食品産業への転換

- ・環境負荷軽減等へ持続可能な農業を主流化
- ・生産・加工・流通・小売を含む食料システム全体でグリーン化

◇人口減少下でも持続可能で強固な食料供給基盤の確立

(急激な農業者の減少下で食料供給を行える農業の確立)

○人口減少下でも生産を維持する供給基盤の確立

- ・農村の人口が急減する中で、離農する経営体の農地の受け皿となる担い手の育成・確保
- ・農業法人等の経営基盤強化
- ・地域の話し合いを基に、担い手に加え、多様な農業人材も参加して地域の農地を保全・管理し、持続的な生産につなげる

○スマート農業などによる生産性の向上

- ・スマート技術の活用により生産性を向上し、食料を確保
- ・農業経営体を経営・技術等でサポートするサービス事業体の育成・確保

○家畜伝染病・病虫害、防災・減災等への対応強化、知的財産の保護等

(農村人口減少の中での農村集落機能の維持)

○農村コミュニティの維持

- ・イノベーションによるビジネス創出や情報基盤整備等により都市から農村への移住、関係人口等の増加を図る

○農村インフラの機能確保

- ・集落機能の低下が懸念される地域においても、農業生産に不可欠な農業水利施設等の維持管理を図る

「新たな展開方向」は、これといった新鮮味はなく、大胆な提案がされているわけではない。バランスよく政策指針を示し、今後の法案、予算化などの方向性を示した。

目玉の「食料安保」ではわざわざ「平時からの国民一人一人の食料安全保障の確立」を銘打ち、意気込みを示す。

・国産拡大へ麦・豆・野菜・米粉

この中で肝心の「国産シフト」は、「輸入リスクの軽減に向けた食料の安定供給の強化」で国産増産に小麦、大豆、加工・業務用野菜、米粉を挙げた。いずれも土地利用型農業の重要品目で、特に水田農業推進のキーポイントとなる小麦、大豆では輸入代替の実需ニーズに沿った良質で多収、安定収量を実現する品種改良の加速化に注目したい。

大豆では既にいくつかの有望品種の開発・普及も始まっている。

業務用・加工用野菜は、サラダや中食需要などで今後も着実に消費が伸びる品目だ。新鮮野菜の国産指向が圧倒的に高い。加えて、保存技術の進化で冷凍食品での野菜、総菜需要も年々増えている。これまで価格面で輸入品の割合が高かったが、冷食でも国産指向が定着しつつあり、農業収入増大の面からも業務用・加工用野菜は有望だ。

問題は担い手確保やJ A生産部会の活性化を含む産地維持だ。産地から大消費地まで生産物を運ぶトラック運転手不足など「2024物流問題」も深刻で、J A全農による中継基地整備など関係者一丸の対応が徐々に進む。白書ではトピックスで2番目に「物流の2024年問題」でも取り上げた。2023年度には34.1%がトラック運転手不足に陥るとの数字もある。農水省では、農産物・食品の物流の確保に向け、長距離輸送の削減、荷待ち・荷役時間の削減、積載効率向上・大ロット化、貨物列車切り替えなどトラック輸送への依存度低下を推進している。

一方で、毎年約10万トン消費が減少しているコメをどうするのか。水田の維持は必要としても、主食用米需要を増やすことはなかなか難しい。そこで粒から粉へ。小麦粉代替へ米粉の見直し、需要のすそ野が広がってきた。小麦アレルギーを防ぐグルテンフリーからも米粉需要が拡大している。

・最大アキレス腱・加工型畜酪の転換どうする

半面、輸入飼料依存型の国内畜産の在り方を是正するため自給飼料の確保は喫緊の課題だが、飼料用米は明記されていない。補助金による財政負担が重すぎるのだ。しかも飼料用米給与は養鶏、養豚にはほぼ支障がないが、牛の給与には栄養面と消化面で課題が多い。大家畜、牛には年間輸入量は1200万トンを超すトウモロコシ給与が欠かせない。

輸入飼料依存の畜産＝加工型畜産は日本農業の最大のアキレス腱。自給飼料、特に輸入代替濃厚飼料の国内生産をどうするのか。「展開方向」では「飼料、肥料の生産資材の確保を図るとともに、輸入の安定確保や備蓄の有効活用等も重視」として、飼料自給率向上の本気度が感じられない。改正基本法の国会論議で、輸入代替濃厚飼料となる子実用トウモロコシ増産を問われた坂本哲志農相は「輸入品とコストが違いすぎる。国内での増産は困難」と応じた。

確かに輸入トウモロコシに比べ国産のコストは5割高なのが現状だ。だがそれこそイノベーションとスマート農業を駆使し高収量の品種改良を急ぐとともに一貫機械化体系を整え、生産性を飛躍的に高めることは不可能ではないはずだ。それこそが政治的使命

というものだろう。問題は、日本のような輸入飼料依存型畜産は今後、存続の危機にさらされ続けるということだ。気候変動や国際地政学リスク、あるいはトウモロコシの主要輸入元・米国での環境配慮のエタノール需要増による飼料向け供給の先細りなど、過度の輸入飼料依存は許されない。後述するように、国会での参考人聴取でも指摘されたが改正基本法では「米国からの輸入飼料依存からの転換」などの政府の決意が全く感じられないのが実態だ。

白書は政権の意向強く反映

当然ながら白書は時の権力の意向を強く反映する。それは、政権交代前後に最も明瞭に表れる。典型は民主党政権時の2009年度と自民党が政権奪還をはかった第2次安倍政権時の2013年度だ。

・2009年民主党政権時に初めて「食料安保」

2009年度白書では初めて章立てで〈食料安全保障〉が取り上げられた。民主党の菅直人政権下で第1章を「食料自給率の向上と食料安全保障の確立」としたのだ。5年に一度変える10年3月に改定した農政指針「食料・農業・農村基本計画」で、カロリーベースの自給率目標を45%から50%に5ポイント引き上げるとともに、農村部での自民党政権奪取のカギとなった民主党の農政の柱・戸別所得補償制度の創設などを打ち出した。この時の白書は農水官僚の原文を民主党幹部が徹底的に校正、相当数の書き換え指示を行った。

あらためて白書の書きぶりを振り返り、意外だったのは「食料安保」の章立てが民主党政権下で出てきたことかもしれない。時代状況にもよるが、決して自民党政権が「食料安保」を軽視してきたわけではない。しかし、自民党政権下で農政の発想は食料の安定供給確保に重点が置かれてきたことは確かだ。一方で、役所の発想と並走して、一定の枠内にとどまっていたことも否めない。半面、総選挙で単独300以上の議席を得た民主党政権は、農政転換の思い切った政策で、従来、自民党の金城湯池だった農村票を奪った。ほんの一瞬だったが、憲政史上、最高議席を得た民主党の輝き。それが日を追うごとに、光を失い全く先が見えない視界不良の曇りガラスに転じたのは、国民不在で党内闘争に明け暮れた末の出来事だ。

農政でもさまざまな課題が出てきた。それまでの大規模、合理化農政の自民農論戦を全面否定したものの、ではどうする。

・農業者戸別所得補償も幾多の課題

中小規模層までコストを補償する岩盤維持するのは莫大な経費が掛かる。その財源をどうするのか。打ち出の小槌などない。結局はビルト&スクラップ。予算規模を膨らます以外には、どこかを増やすにはどこかを減らさなくてはならない。そこで民主党の象徴的なスローガン「コンクリートから人へ」を応用する。これ自体は一理あるが、農業に単純に当てはめるとどうなるのか。3000億円以上ある土地改良事業に注目した。だが、農業生産基盤インフラである土地改良事業は地域の持続的農業生産には欠かせない。予算の配分方法、自民党の集票マシンとも指摘される保守政党との結び付きなど課題はあるにしても、予算の付け替えは乱暴すぎ、その後の農政転換にも禍根を残す。

次に農業者戸別所得補償制度。品目によってさまざまな対応があるが、問題となったのはコメの所得補償交付金10アール当たり1万5000円。過剰なコメ生産になぜ所得補償の助成金が必要なのか。さらには集荷業者から1万5000円が補償されるなら米価を下げてもいいではないかとの理屈で、生産者米価引き下げの動きが表面化。これまで進めてきた大規模農家への農地集積も、貸しはがしなど逆行する対応も見られるようになった。

国政選挙のたびに、主要野党は農政論点として食料自給率向上に向けた戸別所得補償制度の復活を唱えるが、財源、生産者米価引き下げへの防止策、農地集積との整合性などをもう一度精査し、同制度をブラッシュアップしたうえで、改正版の「新戸別所得補償」システムとして示さない限り、多くの農業者の支持を得ることは難しいかもしれない。

ただ、生産基盤維持のセーフティーネット構築の発想は必要だ。2012年末の自民党政権奪還、第2次安倍政権誕生に伴い、矢継ぎ早に戸別所得補償政策の解体が進む。一方で生産基盤を守る経営安定対策、セーフティーネットは弱体化したと言わざるを得ない。

・アベノミクス「官邸農政」

白書との絡みで言えば、大きく様変わり、正確には〈揺り戻し〉となる自民政権復帰後の2013年度から19年度の安倍政権下で掲げた。一言でいえば「改革色鮮明」が白書の登場だ。

第2次安倍政権が白書で掲げたのは、自給率ではなく「強い農業の創造」だった。13年度白書では「農業の競争力を強化し、持続可能なものとするのは、農業の構造改革を加速する必要がある」と強調。農地中間管理機構（農地バンク）を創設し、担い手への農地集積加速を前面に出す。環太平洋連携協定（TPP）をはじめ貿易自由化に突き進む一方、「官邸主導型農政」を駆使して国内では農協改革、生乳改革などを断行した政権の改革色が鮮明だ。

白書特集「基本法検証・見直し」

ここで主題の23年度（令和5年度）白書を読み解こう。

特集に「食料・農業・農村基本法の検証・見直し」を挙げた。国会で改正基本法関連法案を審議している中では、当然だろう。問題は議論百出の検証・見直しを農水省がどうまとめ伝えるか。

紙幅に限りがある中で、当然農水省の問題意識、伝えたいことの濃淡、あるいは議論が対立したにもかかわらず取り上げないことなどを見る必要がある。むしろ、農水省があえて無視・軽視した事項にこそ今後の農政上の問題点と課題が隠されているはずだからだ。

・制定から四半世紀「想定超えた変化」

今後の農政の羅針盤として〈農政の憲法〉とされる基本法。1961年の旧基本法（農業基本法）から63年、1999年制定の現行基本法（食料・農業・農村基本法）から四半世紀（25年）、そして2024年は食料安全保障を柱に据えた改正基本法が決まった。

白書の特集で基本法改正を「四半世紀が経過し制定時に想定していなかった、または想定を超えた情勢の変化や課題に直面した」ためと説明している。現在、国内外の食料・農業・農村を巡り大きな歴史的な転換点に立っているとして、具体的には三つ。①世界的な人口増加に伴う食料争奪の激化、気候変動による食料生産の不安定化に起因する食料安全保障上のリスクの高まり②地球温暖化、生物多様性等、環境などの持続可能性を配慮した取り組みへの関心の高まり③国内の人口減少に先駆けて農村人口が急激に減少する中で、農業者の急減等による食料供給を支える力への懸念、を挙げた。

・地球規模「環境」「人口」「食料」三つの課題

先の「想定外の変化」は、当然、以前から指摘されてきた事柄ばかりだ。約30年前に地球規模の三つの重要課題、すなわち「環境」「人口」「食料」の三テーマを今後どうするのか問題となり、日本も深くかかわってきた。農業団体も強い関心を示したが、直接代表団を派遣したのは「食料」を巡る世界規模の大会だ。だが、今振り返るとこの「環境」「人口」「食料」がまさに一体となり包括的な難題として屹立し、具体的な対応を迫られることに気づかされる。白書での問題意識も同じだが、結局、日本は対応が後手に回り先進国最低水準の食料自給率の低位安定、国内農業の縮小につながってしまったのではないかとの疑念が強い。

3 テーマの国際会議を回顧しよう。まずは1992年のブラジル・リオデジャネイロで環境問題を初めて世界規模で取り上げた国連地球サミット。通称リオ環境サミット。背景には巨大な原生林を持ち〈地球の肺〉と称されてきたアマゾン乱開発に伴う地球温暖化の懸念がある。次に人口急増への対応で、1994年のエジプト・カイロでの国際人口開発会議、いわゆるカイロ人口サミット。アフリカの盟主・エジプトで開催された。そして「食料」。1995年のカナダ・ケベックシティーでの国連食糧農業機構（F A O）創設50周年式典、世界飢餓人口半減を盛り込んだ「F A Oケベック宣言」は、翌1996年の世界食料サミットの国際的準備を兼ねた。

・食料サミットは国際対立の構図

世界初の食料サミットはイタリア・ローマでの国連F A O本部で開いた。筆者は当時、実際にローマで1週間程度取材したが、驚いたのは出席した閣僚、役者の豊富さだ。既に米中対立の兆しが見え、中国は存在感を増していた。米国は貿易自由化こそが世界的な食料安定供給の最善の道だと相変わらずの農業大輸出国の論理を振りまき、中国は自国の食料自給努力を強調した。この時期、地球環境・食料問題で警鐘を発していた米国シンクタンクのワールド・ウオッチ研究所長のレスター・ブラウン氏が『だれが中国を養うのか？ 迫りくる食糧危機の時代』を著し、中国の動向が注目を集めていた。

食料サミットは先進国 v s 途上国、農業輸出国 v s 農業輸入国との意見の相違、対立も表面化した。同サミット出席の有無で話題となったのが二人の要人、キューバのカストロ首相とリビアのカダフィ大佐だ。反米の旗手で途上国への影響は大きい。結局、カストロは出席しカダフィは来なかった。暗殺も含め米国の妨害を恐れたためかもしれない。この大物二人はすでに故人となり、その後の国際秩序再編でキューバ、リビアの国力は大きく落ち込み今日に至る。

・F A O食料安保定義と改正基本法

白書は、先述したローマでの食料サミットも踏まえ、今回の改正基本法を結び付けている。30年近い論議をなぜ今持ち出したのか。それならば、25年前の1999年の現行基本法制定時に十分入れ込める時間があつたはずだ。

四半世紀前の基本法制定時に食料安保の必要性をあまり感じなかったからだろう。要因は食料サミットではなく、その少し前、1993年のガット・ウルグアイラウンドでの農業交渉妥結、1995年のガットを改組したW T O（世界貿易機関）設立など一連の国際的な通商交渉の流れがある。

世界は東西冷戦が終わり、国際的な融和ムードが高まる。世界貿易も活発となり、当

時でも12億人の人口、つまりは巨大な胃袋を有していた中国も世界経済の重要な一角を占めつつあった。その後、中国は2001年にWTO加盟を果たす。こうした情勢下で日本は旧基本法見直し、新基本法制定の作業を進めた。つまりは自由貿易体制下の新たな枠組みが前提となっていた。1961年の農業基本法時のように農業分野に特化した基本法を脱し、生産者に加え消費者も加えた国民全体の農政指針が問われた。そこで、21世紀を目前にした1999年制定基本法は食料・農業・農村全体を包括した政策体系を持ち、よって国民生活および国民経済の健全な発展を目指すものと位置付けた。

なぜ、まず「食料」なのか。農業の役割の第1が食料生産なのと、国民一般を視座に命の維持には何人にも欠かせない食料の安定供給を最重視したものだ。

現行基本法は、4本柱で、食料の安定供給の確保、多面的機能の十分な発揮、農業の持続的な発展、農村の振興が位置づく。このうち、多面的機能だけが政策体系としては「宙に浮いた形」で、食料・農業・農村とは別なものと読み取れる。環境と絡む「多面的機能」は十分な政策的裏付けがないまま軽視されてきたとも考えられる。基本法の建付けとは違和感を持つものとしてある。

・FAO定義を「我田引水」

今回の白書で、食料安保の「国際的な議論が進展」としてFAOの1996年の食料サミットの定義を改めて掲げた。「全ての人が、いかなる時にも、活動的で健康的な生活に必要な食生活上のニーズと嗜好を満たすためにも、十分に安全かつ栄養ある食料を、物理的にも社会的にも経済的にも入手可能である」とことと定義。加えて食料安保の四つの要素を整理した。①供給面→適切な品質の食料が十分供給されているか②利用面→安全で栄養価の高い食料を摂取できるか③アクセス面→栄養ある食料を入手するための合法的、政治的、経済的、社会的な権利を持ち得るか④安定性→いつ何時でも適切な食料を入手できる安定性があるか。

これを、農水省は現在の国内外の変化を踏まえ今日的に〈解釈〉し、政策展開に当てはまる。国際的なFAOブランドを活用し、改正基本法の権威付け正当性を得ようとの試みだ。うがった見方をすれば「我田引水」との指摘もできる。

白書でFAO定義を挙げ食料安保の国際議論進展としたうえで、「経済的理由による食料アクセスの問題が深刻化しているほか、食料を届ける力が減退」として経済格差の課題を掲げた。ここから「平時からの国民一人一人の食料安全保障の確立を含むものと再整理」として、農水省は食料安保の解釈の幅をこれまでの国レベルから際限なく広げた。さらには、輸入リスクの軽減に向け、食料の安定供給の強化、輸入促進を国内の農業生

産基盤の維持に不可欠なものと位置付け、全ての国民が健康的な食生活を送るための円滑な食品アクセスの確保の推進を挙げて、食料安保がこれら全体を包括するものとした。

だが、国民一人一人の食料安全保障としてフードバンク、子ども食堂などを結び付けることは、「日本の食料問題、農業の構造課題をかえって見えにくくしてしまう」（生源寺真一東京大学名誉教授）との指摘も強い。農水省の政策展開を正当化するための食料安保論の恣意的解釈は、自給率、特に輸入衣装依存でしか成り立たない加工型畜産の姿を示す飼料自給率、穀物自給率の実態を覆い隠さないのか。

・食料サミット当時、国は「途上国問題」と認識

今回の白書で食料安保を前面に出し、根拠に30年近く前にあった1996年のF A O世界食料サミットを取り上げたが、なぜ今ごろとの疑問が浮かぶ。

30年前の当時、農水省は食料サミットを主に途上国の食料問題、つまりは南北問題の一環としてとらえていた。筆者は当時、農水省幹部に白書などでローマでの世界規模の食料サミットをなぜもっと取り上げないのかと聞くと、あまり関心を示さなかったことを思い出す。J A全中はじめ農業団体は前年の1995年F A O 50周年ケベック式典、翌96年ローマ食料サミットに代表団を送り、筆者も同行取材をした。全中の認識は、1990年代前半から半ばの国際会議が「環境」「人口」そして「食料」がテーマとなる中で、国際協調の姿勢を示しつつ、食料問題では、途上国支援、J A国際貢献とセットで、自国内での農業生産増大、食料自給率向上こそが世界の食料需給の安定に貢献、飢餓人口減少に結び付くとの論理を展開した。

振り返ると、農業団体の主張は今の食料安保構築とつながる「正論」だったことが分かる。だが、当時の政府はガット農業交渉の終結、W T O成立など貿易自由化機運の中で、円滑な輸入を重視した。国内農業には市場での価格形成を大前提にした国際競争力に耐えうる体質強化で合理的な農産物価格の実現を求めた。農業の大規模化、体質強を目指した経営安定対策も組んだが、セーフティーネットは脆弱で生産基盤弱体化に歯止めがかからなかった。

・農産物価格直撃の30年間デフレ

白書では主に平成時代の30年間にわたる物価が持続的に下落するデフレ経済下で、国内の農産物・食品価格のほとんどが上昇しないまま推移。「安売りの常態化や、サプライチェーン全体を通じて食品価格を上げることを敬遠する意識が醸成・固定化される中、価格成型機能の問題が顕在化した」と分析した。

川下の消費現場で食品価格が抑え込まれ、影響は川上の産地に及ぶ。白書は「生産コストが増加しても価格を上げることができない問題が深刻化し、農産物や生産資材の価格が急騰した際にも製品価格に速やかに反映できず、事業継続にも関わる事態が生じている」と具体的に取り上げた。

・適正な価格形成実現が俎上に

当然ながら、食料安保構築には、持続的・継続的な農業生産を通じた食料安定供給が大前提だ。特に地政学リスク、気候危機が高まる中では、〈国産シフト〉、そのための支援拡充、体制整備、政策体系の整理が欠かせない。だが、白書は農水省の姿勢を反映し明確な〈国産シフト〉を示していない。ただ、コストを反映した適正な価格形成実現を前面に取り上げたことは、一歩前進ともいえよう。

現在、価格形成論議は「生乳」「納豆」「豆腐」で進行中だ。実態はコストを反映した再生産可能な価格実現を求める生産者団体と、消費者サイドの合理的な食品価格を目指す実需者などで意見は分かれる。さらに、コスト反映で末端小売価格が上がれば、消費者離れが起きかねない深刻な問題が横たわる。

白書では、農水省が2023年7月に「フェアプライスプロジェクト」を立ち上げ、適正な価格形成による持続可能な食料供給の実現に向けた理解と共感を深めるための広報展開を紹介した。23年8月には、「適正な価格形成に関する協議会」を設立し、適正取引を推進するための仕組みについて、統計調査の結果を活用し、関係者の合意の下でコスト指標を作成し、各段階で価格に転嫁されるようにするなど、取引の実態・課題等を踏まえ構築することとしている。

しかし「総論賛成・各論の疑義」なのが実態である。先に食料安保に絡み経済格差に伴う食品アクセス問題の深刻化を挙げた。貧困で食料品が十分に買えないのだ。アベノミクス、規制緩和などを通じ非正規労働者が全体の4割を占める中で格差を示すジニ係数も高まり、家計の消費支出に占める食料費の割合であるエンゲル係数も28%近くと40年ぶりに高い値を示す。どれも国民レベルの経済的困難さを表し、コストをまともに反映し生活に欠かせない食料品が値上げされれば、経済的打撃は低所得層ほど大きいのは明らかだ。

適正な価格形成は正論だが、持続可能な農業生産をいじするためには、ここに政府の役割、「所得」「経営」面でのセーフティーネット構築拡充の意見が強まるのは当然だ。改正基本法は、「適正な価格形成」を明記したが、直接支払いをはじめ肝心の農業者の「所得」「経営」まで踏み込んでいない。財源問題が課題であることは明らかだが、これではせっかくの改正基本法が「絵に描いた餅」になりかねないか心配だ。

白書第2章に「環境調和」格上げ

23年度白書では初めて「環境調和」を章立てしたことが大きな特徴だ。しかも、自民党農林関係会議などの調整で、「環境調和」は当初予定から〈格上げ〉し、1丁目1番地である第1章「食料の安定供給の確保」に次ぐ、第2章に「環境と調和のとれた食料システムの確立」という形で明記した。今後の農政展開で、環境調和型の食料・農業・農村を目指す意思表示とも言え、注目したい。

・環境負荷軽減へ「みどり戦略」

まず食料・農林水産業の生産力向上と持続性の両立をイノベーションで実現させる「みどり戦略」の生産現場での環境負荷軽減の取り組みを紹介した。

「みどりの食料システム法」（みどり新法）に基づく、環境負荷低減に取り組む生産者の計画認定が本格化して2023年12月時点で2000人以上が認定された。環境負荷軽減に役立つ機械や資材の生産・販売・研究開発等を行う事業者の計画認定は2024年2月時点で61の事業計画を認定。地域ぐるみの取り組む促進を図るモデル地区は16県27市町で設定した。

・中身薄いのは実践初期だから

それにしても、白書第2章に「環境調和」を格上げしながら、内容を見るとまだ不十分な印象が強い。気候変動に基づく地球の持続可能性が問われ国連のSDGs目標が折り返し地点にある中で、これまでも持続的農業促進、有機農業支援などいくつかの法整備はあったものの、日本における本格的な環境調和型農業の取り組みが緒に就いたばかりということだろう。やはり「みどり戦略」を待って、環境重視の農業は本格的に進みだした。

白書第2章「環境と調和のとれた食料システム」の主な記述は、次の小タイトル項目から成る。

- ・みどり戦略の実現に向け、生産現場での環境負荷低減に向けた取り組みを推進
- ・有機農業の取り組み面積は増加傾向で推移。有機農業の栽培管理協定の締結が開始
- ・週1回以上有機食品を利用している消費者の割合は約3割
- ・生産者の環境負荷低減の努力が消費者に伝わるよう、環境負荷低減の「見える化」を推進
- ・持続可能な農業・食料システムの構築に向け、「日ASEANみどり協力プラン」を採択
- ・農林水産分野における温室効果ガス排出削減の取り組みを推進

- ・農林水産省生物多様性戦略に基づき、生物多様性保全を重視した農林水産業の取り組み
- ・バイオマスの利活用や再生可能エネルギーの導入等を推進
- ・持続可能な食品産業への転換を推進
- ・「見える化」どうする

このうち、具体的な動きで注目したいのは環境負荷低減の「見える化」だ。生産者の努力がどう反映され、小売価格や需要にどう結び付けるかが求められる。そこで、農水省は温室効果ガスの削減貢献度合いを星の数で表示する取り組みについて、2024年3月に新しいラベルデザインを決定し、コメや野菜をはじめとする23品目でガイドラインに基づく表示の運用を始めた。

改正基本法で国会農水委参考人の直言

白書の分析から、今後の農政方向を定めた改正基本法の中身に移ろう。

政策が魂を持ち現場で機能するには、農業実態をよく知る専門家らの直言も受け入れ、政策展開に柔軟な対応をすることが欠かせない。要は岸田政権が「聞く耳」を持っているのかが問われる。4月4日の衆院農水委員会の参考人聴取は、今回の改正基本法論議の課題である程度ポイントを突いている。以下、参考人聴取の概略だ。

- ・三輪泰史・日本総研エクスパート

規模の大小や専業・兼業でなく、農業で生計を立てるという思いを持つ人が農業の中心に在るべきだ。安くて良質な農産物を海外から集められる状況はもう来ない。スマート農業など劇的な生産性向上も必要だ。

- ・中原浩一・北海道農民連盟書記長

新設された多くの項目で環境負荷軽減が明記されたが、良質な食料が合理的な価格で供給されるのか疑問が残る。第一に、国内農畜産物の増産体制構築が求められる。恒常的な赤字も勘案した再生産可能な所得補償も欠かせない。

- ・合瀬宏毅・アグリフューチャージャパン理事長

多様な農業者の位置づけが農地集積の阻害とならないように、役割が違うことを明確にしておくべきだ。食料自給率や農地の集積など、現在の基本法が目指してきたものが未だに達成されていないのは残念だ。農政関係者は何が何でも目標を達成するという覚悟で当たってほしい。

・安藤光義東大教授

本当に食料自給率の向上を図るのなら（飼料を米国に依存してきた）歴史の歯車を逆転させなければならないが、今回の見直しはそこまで踏み込んでいない。改正で新機軸となる政策が登場するとは思えない。生産者に期待感が広がらないのはそのためではないか。

・鈴木宣弘東大特任教授

関連法に追加されるべきは、農業の担い手を支えて自給率を上げるための直接支払いの充実ではないか。食料を守ることこそ一番の国防だ。そのための予算は優先的に確保すべきだ。

・西村いつき・兵庫農漁村社会研究所理事

有機農業の支援をもっと拡充すべきだ。日本は有機農業者への優遇政策が少ない。

新たな基本法では、国際的視点や次世代の幸せを加味する視点が必要だ。有機農業は、地球温暖化や生物多様性保全などを解決する手段となる。

参考人の指摘を読み解く

先の国会参考人聴取での指摘は的を射ている。では、それをどう読むべきか。

多くが指摘しているのは、食と農を巡る事態が変わったということだ。足りなければ海外から買えばいい。そんな時代は終わった。地政学リスクの高まり。気候変動の加速化。そもそも、国際市場で海外物資を買い負けるという日本の国力低下も著しい。そこで、国内生産基盤の強化を第一に図り、食料自給力を高め、食料自給率を目標に沿って着実に引き上げていくことが問われている。

参考人指摘は政府の改正基本法に批判的な側面も目立つ。あるいは政府の農政への不信感も強い。東大農業経済学の二人の教授、鈴木、安藤両氏は改めて後述する。ただ安藤氏の改正基本法で「新機軸となる政策が期待できない」との指摘は重要だ。これは、農水省の改正基本法にかける本気度とも密接に絡む。基本法検証部会の議論の過程でも色濃かったが、担い手をはじめ現行制度のフレームをなるべく変えたくない農水官僚の意図が見え隠れしていたからだ。

こうした中で、安藤氏は参考人陳述の中で「本当に食料自給率の向上を図るのなら（飼料を米国に依存してきた）歴史の歯車を逆転させなければならないが、今回の見直しで

はそこまで踏み込んでいない」と喝破した。鋭い指摘だ。日本の畜産酪農の最大のアキレス腱で、この間の円安、資材高騰でも大きな問題になった輸入飼料依存の構造問題、工場型畜産の課題が置き去りにされたままだ。これは戦後の日米貿易問題も密接に絡む。

裏付けるように、その後の4月25日の衆院農水委員会で坂本農相は輸入濃厚飼料代替となる子実用トウモロコシを巡り「生産を今後大きく引き上げることは困難だ」と強調し、国産飼料拡大はあくまで現実的な対応にとどまる姿勢を示した。農水省の意志と見てもいいだろう。農水省は、可消化養分総量（TDN）ベースの生産費について、子実用トウモロコシは1キロ当たり86円、輸入トウモロコシ同55円と試算。国産は5割以上割高になり、農家にとっても手取りが低い水準にとどまってしまうとした。

確かに、それが今の実態だろう。国産と輸入は大きな採算の違いがある。だからといってこれまで通りに輸入に依存することは許されないのも確かだ。国産飼料は、濃厚飼料と粗飼料を分けて考えなくてはならないが、双方の役割を果たすトウモロコシは、子実を生かしながら自給率を高めていくために、それこそ先端技術、スマート農業などを駆使して、日本の農業技術の総力を傾けるべき段階にきている。面積制約性が低い北海道での子実用トウモロコシの増産がカギを握る。それに技術的開発、さらには補助金拡充など二重、三重の支援で、飼料国産化の国家的意思を示すべきではないか。当然、水田農業振興の中での、国産飼料増産の位置づけが重要だ。

東大内部での酷評の行方

政府の審議会基本法検証部会長を務めた中島康博東大教授は現在、同審議会企画部会長など農政のかじ取り役を担う重要ポストにいる。つまりは農水省とは表裏一体の関係だ。東大大学院農学生命科学研究科長・農学部長で、同大農学系のトップに位置する。

東大農業経済学出身で同じポストに就いたのは、コメ生産調整見直しなど数々の農政転換に関わった生源寺眞一東大名誉教授・前福島大学食農学類長（現日本農業研究所研究員）以来だ。

その中島氏が取りまとめた基本法検証と課題整理、それを受けた具体的な基本法見直しでは賛否両論の指摘がある。いつものことだが、物事を正面で見るか裏側から見るか、あるいはコップにある半分の水を「半分もある」と肯定的にとらえるのか、「半分しかない」と否定的に見るのか。ただ看過できないのは同じ東大農経内部で厳しい意見が相次いでいることだ。

・鈴木宣弘氏「成長産業化の罨」の指摘

代表格が鈴木宣弘東大特任教授だ。国内農業に打撃を与える関税大幅削減を迫られた環太平洋連携協定（TPP交渉）でも反対の論陣を張った。鈴木氏は民主党政権時の審議会企画部会長を務め、農政展開で大規模路線ばかりでなく中小・家族農家など多様な担い手・経営体とのバランス、均衡発展を唱えた。

こうした中で、改正基本法論議でも鈴木教授の批判の舌鋒は止まらない。ポイントは以下の3つ。

- ・わずかに残る農家で「成長産業化」
- ・希薄な「自給率」「農村」概念
- ・規模拡大・輸出・スマート農業の連呼

詳しく分け入ろう。基本法検証部会で最も強調されたのは人口減少社会の加速化の中での今後の農業・農村の在り方だ。鈴木氏は農業就業人口が急速に減少し、もうすぐ農家はさらにつぶれ、農業・農村は崩壊する。だからわずかに残る人が「成長産業化」するか、企業などの参入で儲かる人だけ儲ければいいのではないかと。これらの疑念を基に「皆がつぶれないように支える政策を強化すれば事態は変えられるという発想がない」と強調する。

次に「食料自給率や農村という概念が希薄だ。国消国産のために自給率を向上するという考え方もないし、農村コミュニティー維持が地域社会、伝統文化、国土・治水を守るといった長期的・総合的視点はない」と断ずる。これは確かだ。農水官僚から自給率目標が一度も達成できていない反省の弁を一度も聞いたことはないし、今回の改正基本法論議では「農村」の視点がほぼない。

鈴木氏は今回の論議で自給率向上の抜本的な政策を打ち出すかと思ったが、「そうはなっていない。それが納得できた」として、「だから、食料自給率を軽視する発言が繰り返され、コスト上昇に対応できない現行政策の限界は認めず、国内農業支援は十分で施策の強化は必要ないとの認識が支援される」、そして「効率的かつ安定的な農業経営には『施策を講じる』とする一方で、多様な農業者について『配慮する』だけで施策対象にはしない。定年帰農、半農半X、消費者グループなど多様な農業経営の役割が重要になっている農村現場を支える意思はない」と読み解いた。

さらに「規模拡大によるコストダウン、輸出拡大、スマート農業が連呼され、企業の農業参入条件の緩和を進める。誰の利益を考えているのか」と疑問を呈す。そして結論にたどり着く。「このままでは、IT大手企業らが描くような無人農場などが各地にポツ

りと残ったとしても、農山漁村の大半が原野に戻り、地域社会と文化も消え、食料自給率はさらに低下し、不測の事態には超過密した拠点都市で餓死者が続出するような歪（いびつ）な国に突き進みかねない」と。

極論に過ぎる。坂本哲志農相も「多様な農業者も含め総力戦で地域・農業を守っていく」と国会答弁している。だが、改正基本法を巡り、自給率軽視に終始し、中間取りまとめの最終場面まで従来の「効率的かつ安定的な農業経営」という担い手条項に固執した農水省の姿勢を見れば、鈴木氏の憶測が本質の一端を突いているとも言える。

・安藤光義氏「改正基本法は哲学や理念ない」

前述の鈴木氏と同じ、東大農業経済学の安藤光義教授は札幌で3月28日、全国でも最大規模の農民組織・北海道農民連盟の学習会に招かれ「基本法改正の批判的検討」と題して講演した。やはり、相当、改正基本法の本質的な問題点、課題、不備に具体的に言及した。

安藤氏は開口一番「改正基本法には哲学や理念がない。食料安全保障がキーワードになっているが、いかなる問題に対してどのような対策が講じられるか、全く期待感が持てない」とぼささり切り捨てたのだ。

今後の農政展開の4本柱は①食料安保強化②スマート農業推進③輸出促進④農林水産業のグリーン化。安藤氏はこのうち食料安保強化に関して「なかなか実現できない食料自給率目標を反故にするため、フードセキュリティー（食料安保）の考えを持ち込み、国民一人ひとりの食料安保の確立を掲げたに過ぎない」と強調。

政府は、コストを反映した「適正な価格形成構築」を掲げるが、安藤氏は「価格上昇の恩恵を受けない非正規雇用が4割を占め低所得層が増加している中で、国民の理解を得られるのか。対策としてフードバンクや子ども食堂支援もあるが、食料価格を引き上げる一方で、そうした対策を充実させることは矛盾する」と指摘した。「適正な価格形成の仕組みは重要だが、やはり生産物が低い代償として、生産者に食料安保のための直接支払いを行うことが筋ではないか」とも述べ、これまでの市場にゆだねる価格政策を脱し、所得補償拡充に農政転換する必要性を説いた。

2024年は〈農政特異年〉か

連載第9回の最後に、今の食料・農業・農村状況を大局的に見て締めくくろう。それは、約30年ぶりの国内外の食農転換の時代を迎えたということだ。

・30年ぶり食農大転換の波

2023年から24年は食と農を巡るさまざまな転換が迫られる〈農政特異年〉として記憶に残るだろう。

〈特異年〉という言葉は、気象用語の〈特異日〉からの派生で考えた。特異日は例えば11月3日「文化の日」は〈晴れの特異日〉などと、過去のデータなどから類推して確率の高い日を指す。〈農政特異年〉はあくまで造語だが、年間に範囲を広げ農政上の変動が集中して起きた年次を示す。農政は政治、あるいは気候、経済情勢で大きく左右される。したがって農政が特別に異なった動き、対応をした〈農政特異年〉は、政治、経済、地政学リスク、国内外の政治経済に影響を及ぼす気候変動、その延長線上にある環境重視、地球的課題の持続可能な発展論議なども同時並行的に起きる特色を持つ。それが2024年だ。

・30年前、ガット合意と初の食料サミット

〈農政特異年〉は30年ぶりに巡ってきた。

約30年前の特筆すべき出来事は二つ。一つは1993年。自民党が野党に転落し非自民連立の細川政権が誕生する。その年は記録的な冷夏で大量のコメ輸入を余儀なくされた。さらに外圧にもさらされガット・ウルグアイラウンド（UR）交渉が終結。難航を極めた農業交渉もコメの部分的市場開放などで妥結した。揺れ動く政局を永田町で間近に取材するとともに、ガット本部のあるスイス・ジュネーブでの国際交渉の最終局面に立ち会った。ガットは1995年に現在の世界貿易機関（WTO）に衣替えするが、UR合意以降、世界的な通商交渉は内部対立から空中分解したままだ。

もう一つはそれから3年後1996年。国連食糧農業機関（FAO）本部のあるイタリア・ローマで開催の初の世界食料サミット。2000人を超す世界のジャーナリストの一人としてローマで取材した。同食料サミットの宣言の一つ食料安全保障は今、「農政の憲法」とされる食料・農業・農村基本法見直しの議論の土台となった。自民党農林族の最重鎮・森山裕自民党総務会長は、食料安保を自身の農政活動の集大成と位置付ける。

1993年と1996年。そして、30年ぶりにまた今〈農政特異年〉が巡ってきた。

・25年3月に新基本計画

2024年は四半世紀に一度の重要決定が相次ぐ〈農政特異年〉に当たる。

25年ぶりの現行基本法見直しと今後10年間（2035年）の農政の在り方、品目ごとの生産数量目標など基本計画も議論される。目指すべき将来の農地利用の姿を明確化する「地域計画」つまり「地域農業未来ビジョン」の〈青写真〉を定める。省力化、生産性向上などを目的とした先端技術を駆使したスマート農業法制化を含めた政府の「みどりの食料システム戦略」（みどり戦略）も本格化。4月からは同戦略と絡み環境重視、脱炭素促進を条件とした補助金制度の施行、つまりは「農政グリーン化」も動き出した。2024物流問題で青果物をはじめ農畜産物の長距離輸送是正への課題もある。

適正な価格形成へ法制化議論も本格化する。コスト増加に見合う生産者価格の実現は持続可能な農業のカギを握る。ただ小売価格への転嫁は消費減を招き、需要減→生産減という悪循環も招きかねない。法律をベースに適正な農畜産物価格コスト転嫁の国民理解を図る一方で、農業者の経営安定対策を同時に措置する対応も必要となる。〈2024農政特異年〉は、適正価格実現へ関係者が議論を詰める転機となる時期でもあろう。

・24年10月は節目のJ A全国大会

2027年度からコメ政策見直し。それを踏まえた論議にも着手。地域農業を担う農業団体の動きでは、10月に第30回の節目のJ A全国大会を開き、農政改革元年の今後の食料・農業・農村のJ Aグループの指針を確認する。さらには、今後の農政にも大きな影響を及ぼしかねない11月5日火曜日の米大統領選挙を筆頭に国内外の政局・政治の〈選挙の年〉だ。国内外の選挙の行方は、日本農政にも様々な影響を及ぼしかねない。

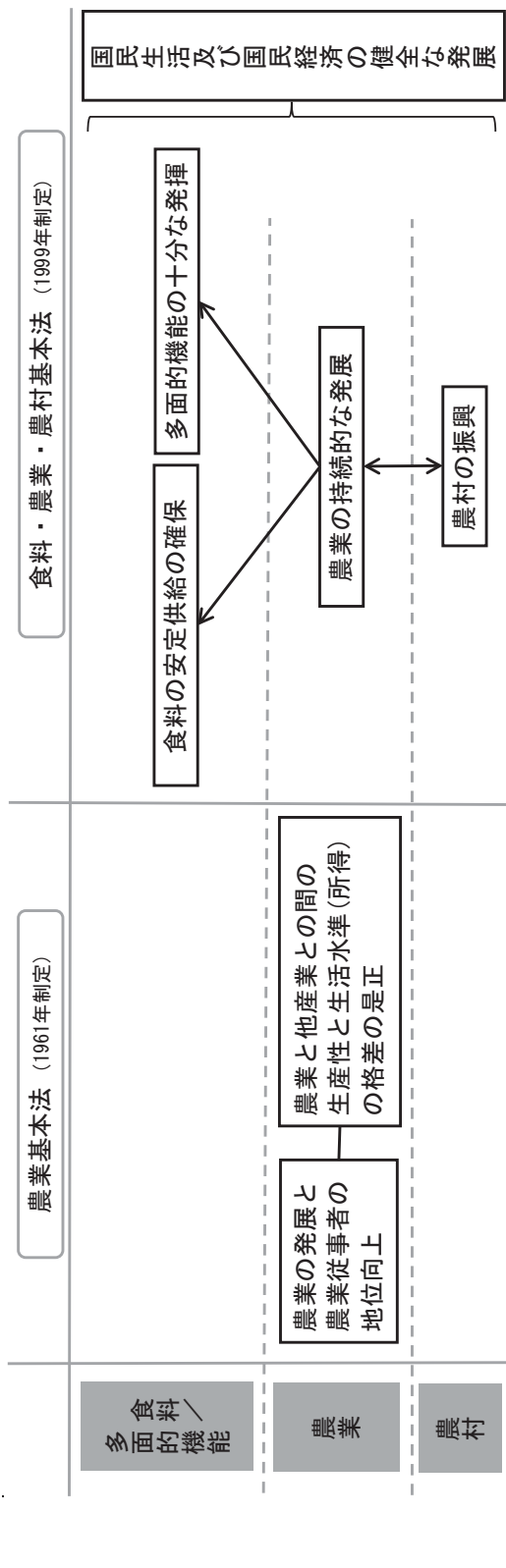
（次回の第10回連載予定テーマは「改正基本法とスマート農業」）

特集 食料・農業・農村基本法の検証・見直し

基本法制定から四半世紀が経過し、食料安全保障上のリスクが顕在化

- 食料・農業・農村基本法(以下「現行基本法」という。)の制定から四半世紀が経過し、我が国の食料・農業・農村は、制定時には想定していなかった、又は想定を超えた情勢の変化や課題に直面
- 具体的には、(1)世界的な人口増加に伴う食料争奪の激化、気候変動による食料生産の不安定化に起因する食料安全保障上のリスクの高まり、(2)地球温暖化、生物多様性等、環境等の持続可能性に配慮した取組への関心の高まり、(3)国内の人口減少に先駆けて農村人口が急激に減少する中で、農業者の急減等による食料供給を支える力への懸念等、大きな歴史的転換点に立っている。

食料・農業・農村基本法の基本理念



基本法検証部会において現行基本法の検証・見直しを実施し、2023年9月に答申を取りまとめ

- 2022年9月に、農林水産大臣から食料・農業・農村政策審議会に諮問。「基本法検証部会」において、有識者からのヒアリングや施策の検証等、学識経験者や生産者、食関連事業者、関係団体等、様々な分野の委員による活発な議論を実施
- 全国11ブロックで地方意見交換会を実施するとともに、Webサイト等を通じた国民からの意見募集を行い、広く国民の声を聴きながら検討を進め、2023年9月に答申を取りまとめ

現行基本法制定以降、食料・農業・農村をめぐる内外の情勢は大きく変化

- 現行基本法制定以降、食料・農業・農村をめぐる内外の情勢は大きく変化
- 特にロシアによるウクライナ侵略等、地政学的リスクの高まりにより、世界の食料生産・供給は不安定化
- また、現行基本法制定後、環境保全や持続可能性をめぐる国際的な議論は大きく進展し、農業や食品産業と持続可能性との考え方も大きく変化
- 現行基本法の基本理念が前提としていた状況が大きく変わりつつあり、新たな課題も発生

世界の食料生産・供給の不安定化の事例

干ばつによる不作	洪水による浸水	害虫の大発生
		
家畜伝染病の発生	感染症による流通の混乱	肥料需給の逼迫
		
* 写真の出典は、防衛省 資料：農林水産省作成	* 写真の出典は、独立行政法人 農畜産業振興機構	* 写真の出典は、独立行政法人 農畜産業振興機構

世界情勢の変化により食料安全保障に係る地政学的リスクが高まり

- 近年、特に新型コロナウイルス感染症のまん延、エネルギー価格の高騰、気候変動、紛争等による複合的リスクが顕在化していたところに、ロシアによるウクライナ侵略等により、黒海経由の穀物輸出の停滞、国際的な小麦相場や肥料原料価格の高騰等、世界の食料供給が一層不安定化
- 地政学的な情勢の不安定化は、輸入依存度の高い我が国の食料供給に深刻な影響を及ぼす可能性



ウクライナ情勢を巡り2022年3月に開催されたG7首脳会合
資料：首相官邸ホームページ
URL：https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/actions/202203/24g7.html

食料安全保障に関する国際的な議論が進展

- FAO(国際連合食糧農業機関)は、世界規模で食料問題について議論された1996年の世界食料サミット等において、食料安全保障について「全ての人が、いかなる時にも、活動的で健康的な生活に必要な食生活上のニーズと嗜好を満たすために、十分に安全かつ栄養ある食料を、物理的にも経済的にも入手可能である」ことと定義

FAOにおける食料安全保障の定義

【FAOにおける食料安全保障の定義】

食料安全保障は、全ての人が、いかなる時にも、活動的で健康的な生活に必要な食生活上のニーズと嗜好を満たすために、十分に安全かつ栄養ある食料を、物理的にも経済的にも入手可能であるときに達成される。

【食料安全保障の四つの要素】

Food Availability(供給面)
適切な品質の食料が十分に供給されているか

Food Access(アクセス面)
栄養ある食料を入手するための合法的、政治的、経済的、社会的な権利を持ち得るか

Utilization(利用面)
安全で栄養価の高い食料を摂取できるか

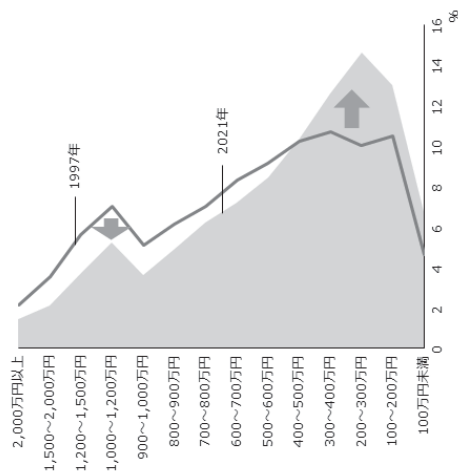
Stability(安定面)
いつ何時でも適切な食料を入手できる安定性があるか

資料：農林水産省作成

経済的理由による食品アクセスの問題が深刻化しているほか、食料を届ける力が減退

- 1990年代以降、非正規雇用の増加等により、低所得者層が増加。所得が200万円未満の世帯割合の増加が見られており、経済的理由により十分な食料を入手できない者が増加
- いわゆる「物流の2024年問題」の影響と合わせて、食品流通に支障が生じる懸念が高まっている。また、国内市場の縮小の影響は、特に過疎地で顕在化・深刻化しており、「買い物困難者」が増加

所得金額階級別世帯数の相対度数分布の変化

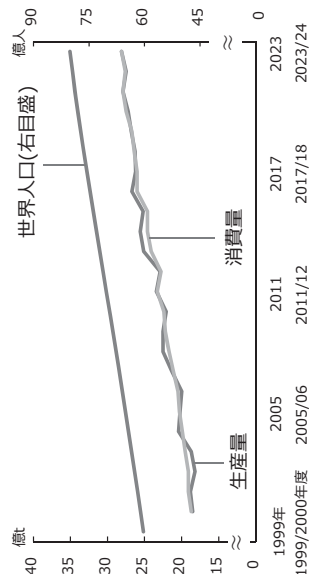


資料：厚生労働省「国民生活基礎調査」を基に農林水産省作成

世界人口の増加等に伴い食料需要が増大している一方で、気候変動や異常気象の頻発化等により食料生産が不安定化

- 1999年当時に約60億人であった世界人口は、2022年には80億人を突破。新興国や途上国を中心に依然として人口の急増が継続。人口増加に対応し、世界の食料需要も増加
- 地球温暖化の影響により、高温、干ばつ、大規模な洪水等の異常気象が頻発し、2000年代に入ってから、毎年のように世界各地で局所的な不作が発生。世界的な食料生産の不安定化が助長されており、穀物価格の高騰と暴落が繰り返されるようになっている。

世界人口と穀物生産量・消費量

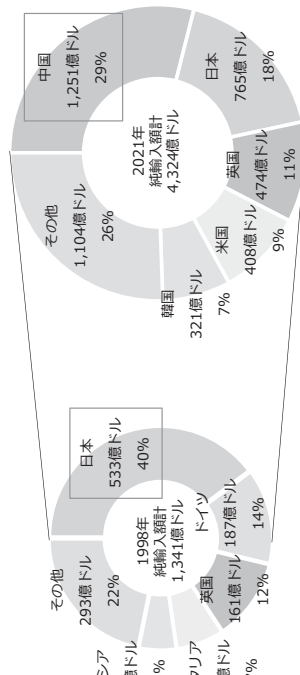


資料：米国農務省「PS&D」、[World Agricultural Supply and Demand Estimates]、国際連合「World Population Prospects 2022」を基に農林水産省作成
注：2022年以降の世界人口は国際連合の推計値

食料の輸入大国が新たに現れる状況において、輸入価格は上昇し、安定的な輸入にも懸念

- 我が国では約30年にわたるデフレ経済下で経済成長が著しく鈍化したのに対し、世界的には中国やインド等の新興国の経済が急成長。今後、我が国の経済的地位は更に低下することが予想
- 我が国が輸入に大きく依存している穀物、油糧種子、肥料や飼料等の農業生産資材の調達競争が激化しており、世界中から必要な食料や農業生産資材を思うような条件で調達できない状況となってきた。

農林水産物純輸入額の国・地域別割合

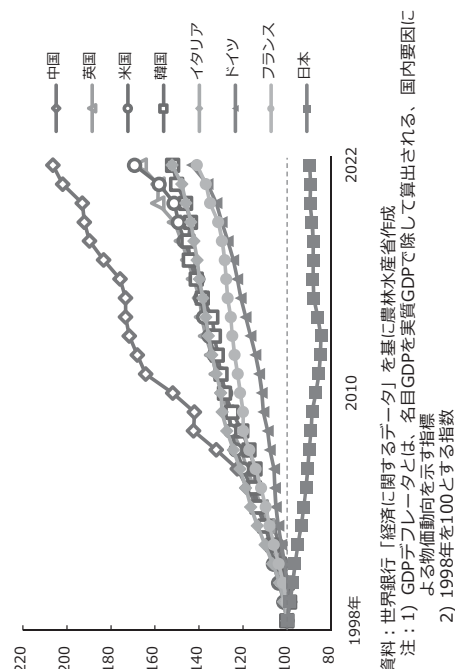


資料：S&P Global「Global Trade Atlas」を基に農林水産省作成
注：経済規模とデータ制約を考慮して対象とした41か国・地域のうち、純輸入額(輸入額－輸出額)がプラスとなった国・地域の純輸入額を集計したもの

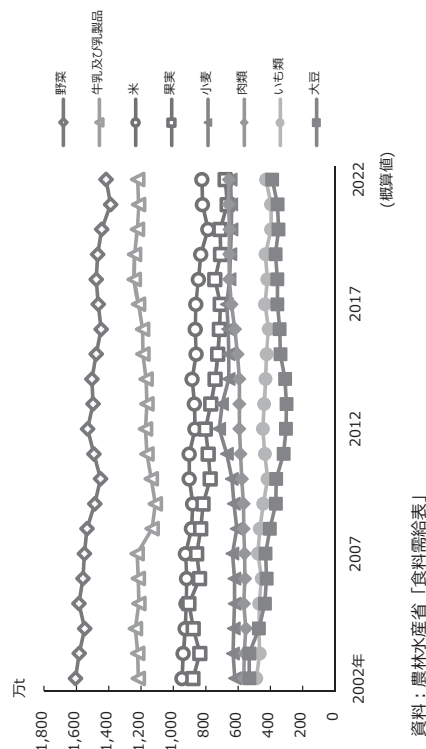
約30年にわたるデフレ経済下で安売りの常態化や、サプライチェーン全体を通じて食品価格を上げることを敬遠する意識が醸成・固定化される中、価格形成機能の問題が顕在化

- 約30年にわたるデフレ経済下で、国内の農産物・食品価格はほとんど上昇しないまま推移。消費者も低価格の食料を求め、安売り競争が常態化し、サプライチェーン全体を通じて食品価格を上げることを敬遠する意識が醸成・固定化。生産コストが増加しても価格を上げることができない問題が深刻化し、農産物や生産資材の価格が急騰した際にも製品価格に速やかに反映できず、事業継続にも関わる事態が生じている。
- 他品目に比べ、農外収入が大きく、兼業主体の生産構造や他作物への転換が進まなかった稲作を始め、生産サイドでは、その需要に合わせた対応が必ずしもできていない状況
- 長期にわたるデフレ経済下で、価格の安さによって競争する食品販売が普遍化し、その結果、価格形成において生産コストが十分考慮されず、また、生産コストが上昇しても販売価格に速やかに反映することが難しい状況を生み出している。

主要国におけるGDPデフレーター



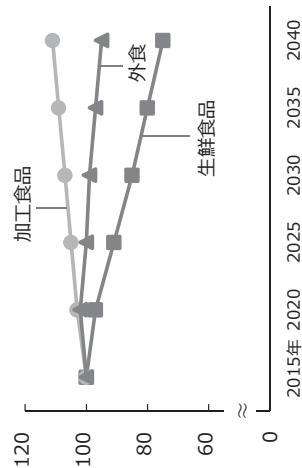
主要な農畜産物の需要量(国内消費仕向量)



人口減少・高齢化に伴い国内市場が縮小

- 我が国の人口は2008年をピークに減少に転じており、今後とも人口減少や高齢化により、食料の総需要と1人当たり需要の両方が減少することが見込まれ、国内の食市場が急速に縮小していくことが避けられない状況
- 少子化や高齢化の進展により単身世帯が増えることも見込まれ、家庭で直接、又は調理を経て消費される生鮮食品から調理済み等の加工食品に需要がシフトすることが予想

食料消費支出の将来推計

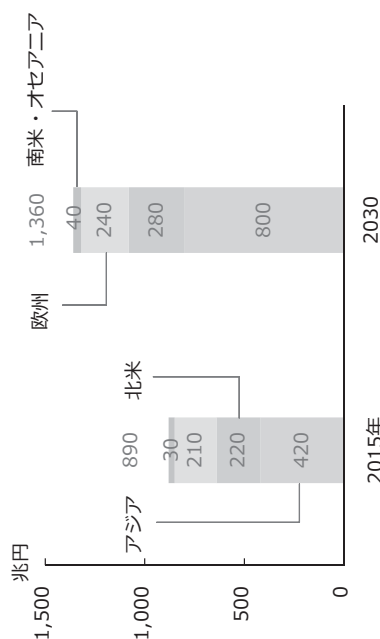


資料：農林水産政策研究所「我が国の食料消費の将来推計(2019年版)」
 注：1) 2015年を100とする指数
 2) 生鮮食品は、米、生鮮魚介、生鮮肉、牛乳、卵、生鮮野菜、生鮮果物の合計。
 加工食品は、生鮮食品と外食以外の品目

世界人口の増加に伴い、国際的な食市場は拡大傾向

- 世界人口の増加に伴い、国際的な食市場は拡大傾向にあり、主要国・地域の飲食料マーケット規模は2015年から2030年にかけて1.5倍になると予測
- 特にアジア地域は、世界の経済発展の中心地であり、高所得者層の増加等により、日本食が受け入れられ、我が国の農産物や加工食品の需要も高まりつつある状況
- 持続的な成長とリスク分散、農業の生産基盤の維持の観点から、国内市場だけでなく海外市場も視野に入れた産業への転換を推進していく必要

世界主要34か国・地域の飲食料市場規模



資料：農林水産政策研究所「世界の飲食料市場規模の推計」(2019年3月公表)
 注：主要34か国・地域は、2015年のGDP上位20か国(日本を除く。)のほか、これらに含まれないEU加盟国の上位5か国及びAPEC参加国・地域の上位10か国・地域を加えた国・地域

農業が有する環境・持続可能性への負の影響への関心が高まり。環境に配慮した持続可能な農業を主流化する政策の導入が進展

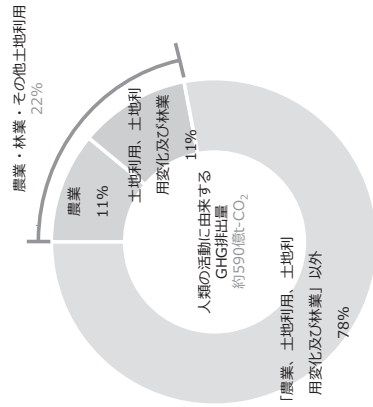
- 地球環境の保全や貧困問題の解消等、持続的な社会・経済の形成に向けた国際的な議論が進展
- 食料供給がその他の生態系サービスに与える悪影響を最小化していくことが重要という考え方が国際的に浸透
- 農業が環境に負の影響を与え、持続可能性を損なう側面もあるという前提に立ち、農林業由来の温室効果ガスの排出削減、環境への負荷の低減に取り組むことにより、環境に配慮した持続可能な農業を主流化することが必要
- 我が国においても2021年に「みどりの食料システム戦略」（以下「みどり戦略」という。）が策定され、2022年にみどりの食料システム法が制定され、農業の環境負荷低減を図る取組が進められている。

地球環境問題リスクとして指摘されている事項

主な項目	気候変動・生物多様性への影響
施肥(肥料)	・ 過剰施肥による一酸化二窒素の発生、水質悪化 ・ 肥料の生産・調達に伴う化石燃料の使用
防除(農薬)	・ 不適切な農薬の使用による生物多様性の損失
農業機械・加温施設等	・ 化石燃料の使用による二酸化炭素の発生 ・ 農業機械作業による土壌の鎮圧
プラスチック資材等	・ 廃棄段階での処理 ・ 製造段階における燃料燃焼 ・ マイクロプラスチックによる海洋生物等への影響 ・ 不適切な処理等による生態系の攪乱
家畜飼養	・ 牛等反すう動物の消化管内発酵によるメタンの発生 ・ 家畜排せつ物処理に伴うメタン、一酸化二窒素の発生 ・ 硝酸態窒素による水質汚染
ほ場管理	・ 水田土壌等からのメタンの発生 ・ 土壌粒子の流亡等による水質汚濁、富栄養化

資料：農林水産省作成

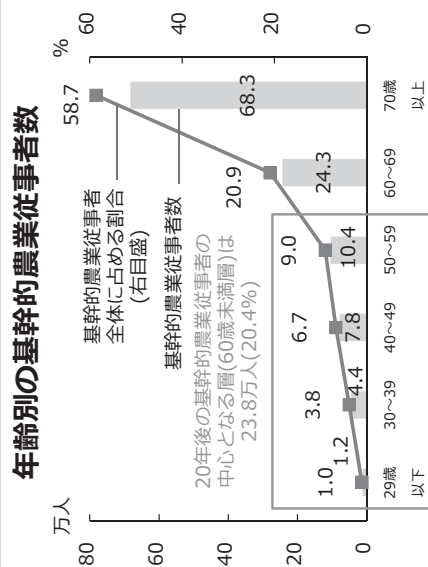
世界の農林業由来のGHG排出量



資料：IPCC「Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change」
(2022年4月公表)
注：1) 2019年の推定値
2) 排出量は二酸化炭素換算

我が国の人口減少は、農村で先行し、農業者の減少・高齢化が著しく進展

- 我が国の人口減少は、農村で先行し、農業者の減少・高齢化が著しく進展
- 基幹的農業従事者数は、2000年の約240万人から2023年には約116万人と半減し、その年齢構成のピークは70歳以上層となっている。20年後の基幹的農業従事者の中心となることが想定される60歳未満層は、全体の約2割の24万人程度にとどまっている。



資料：農林水産省「令和5年農業構造動態調査」を基に作成

注：1) 2023年2月1日時点の数値

2) 「基幹的農業従事者」は、15歳以上の世帯主のうち、ふだん仕事として主に自営農業に従事している者

スマート農業技術等の生産性向上等に資する技術革新が進展

- スマート農業技術等、農業の生産性向上等に資する技術革新が進展。今後、農業者が減少する中、食料の供給基盤の維持を図っていくため、生産性の高い農業を確立するためには、デジタル変革の進展を踏まえ、スマート農業を一層推進していくことが重要
- 2019年からスマート農業実証プロジェクトを全国217地区で推進し、作業時間の大幅な削減効果が明らかになったほか、危険・重労働や現場のほり付きからの解放の効果や、環境負荷低減によるみどり戦略の実現への貢献を確認。一方で、スマート農業機械等の導入コストの高さや、それを扱える人材の不足、従来の栽培方式にスマート農業技術をそのまま導入してもその効果が十分に発揮されないこと、スマート農業技術の開発が不十分な領域があり、開発の促進を図る必要があること等の課題が判明

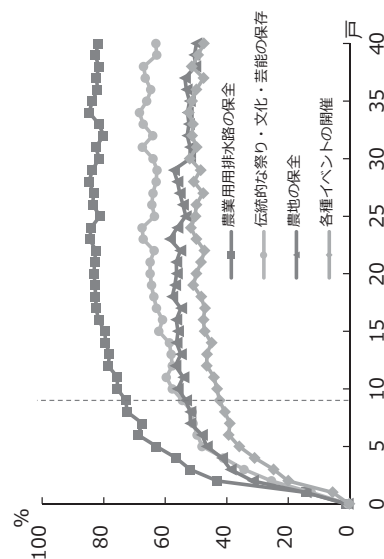


ドローンを活用した農薬散布
資料：ヤマハ発動機株式会社

農村人口の減少や集落の縮小により農業を支える力が減退

- 農村では都市に先駆けて人口減少・過疎化が進行
- 集落機能の維持に支障を来す事態も生じており、集落内の戸数が9戸以下になると用排水路の管理や農地の保全、伝統行事の開催等の集落が担ってきた共同活動が著しく減退するといった状況も見られている。
- 農村人口の減少や集落機能の低下は食料安全保障上のリスクとして認識されるべき課題となっている。

総戸数別の集落活動の実施率

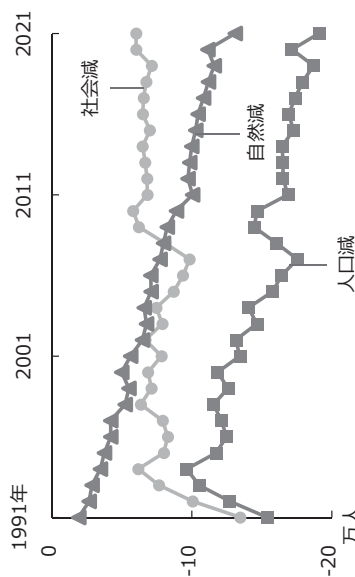


資料：農林水産政策研究所「日本農業・農村構造の展開過程-2015年農業センサスの総合分析-」（2018年12月公表）

過疎地域では社会減を上回る規模で自然減が進行することが予想。これまで集落による共同活動により支えられてきた農業生産活動の継続性が懸念

- 過疎地域では、特に中山間地域での高齢化が顕著であること等を背景として、2009年以降、社会減より自然減が大きくなっている。今後、農村への移住等により社会減が一定程度緩和されたとしても、それを上回る規模で自然減が進行することが予想
- これまで集落の共同活動により支えられてきた農業生産活動の継続性が懸念される状況
- 特に農村に一定の住民がいることを前提にこれまで地域で支えてきた用排水路や農道等、末端の農業インフラの保全管理等への対応が課題

過疎地域における要因別の変動人口



資料：総務省「令和3年度版過疎対策の現況」（2023年3月公表）を基に農林水産省作成

「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」を決定

➤ 食料安定供給・農林水産業基盤強化本部では、2023年6月に、現行基本法の見直しに当たり、特に基本的施策の追加又は見直しが必要となっている事項について、政策の方向性を整理した「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」を決定し、(1)平時からの国民一人一人の食料安全保障の確立、(2)環境等に配慮した持続可能な農業・食品産業への転換、(3)人口減少下でも持続可能で強固な食料供給基盤の確立といった新たな三つの柱に基づく政策の方向性を明記

「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」の概要

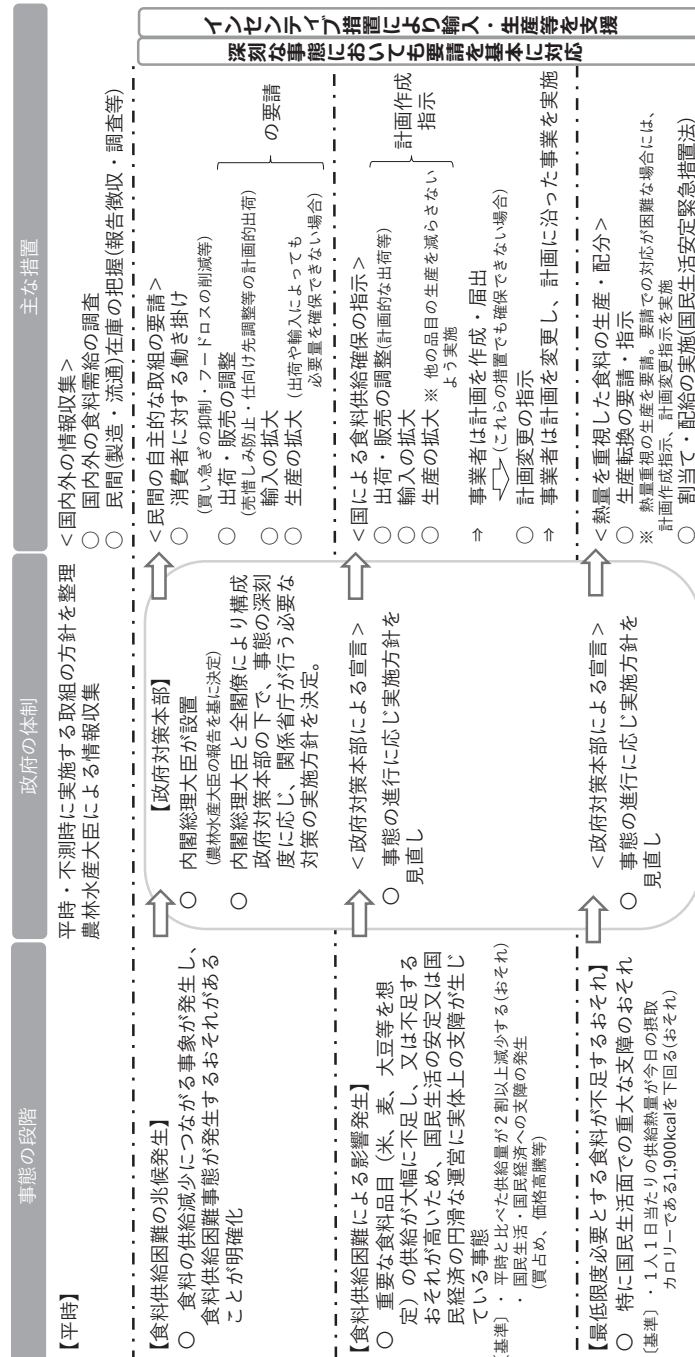
平時からの国民一人一人の食料安全保障の確立	人口減少下でも持続可能で強固な食料供給基盤の確立
○ 食料安全保障の定義 食料安全保障を国民一人一人がいつでも食料を容易に入手可能な状態にすることと定義し、平時からの食料安全保障を確保 ○ 輸入リスクの軽減に向けた食料の安定供給の強化 小麦・大豆、加工・業務用野菜、米粉用米等の国内農業生産の増大や飼料、肥料等の生産資材の確保を図るとともに、輸入の安定確保や備蓄の有効活用等も重視 ○ 海外市場も視野に入れた産業に転換 輸出拡大により農業・食品産業の生産基盤を確保 ○ 適正な価格形成に向けた食料システムの構築 持続可能な食料システムの構築に向けて、できる品目から、生産から加工・流通・販売までの各段階で適正な価格形成の実現 ○ 全ての国民が健康的な食生活を送るための食品アクセスの改善 買い物困難者等や、経済的理由により十分な食料を入手できない者も健康な食生活が送れるよう地域の食品事業者による供給体制を整備	～急激な農業者の減少下で食料供給を行える農業の確立～ ○ 人口減少下でも生産を維持する供給基盤の確立 ・農村の人口が急減する中で、離農する経営体の農地の受け皿となる経営体等（担い手）の育成・確保 ・農業法人等の経営基盤の強化 ・地域の話合いを基に、担い手に加え、多様な農業人材も参加して地域の農地を保全・管理し、持続的な生産につなげる。 ○ スマート農業などによる生産性の向上 ・スマート技術の活用により生産性を向上し、食料供給を確保 ・農業経営体を経営・技術等でサポートするサービス事業体の育成・確保 ○ 家畜伝染病・病害虫、防災・減災等への対応強化、知的財産の保護 等 ～農村人口減少の中での農村集落機能の維持～ ○ 農村コミュニティの維持 ・イノベーションによるビジネス創出や情報基盤整備等により都市から農村への移住、関係人口の増加等を図る。 ○ 農村インフラの機能確保 ・集落機能の低下が懸念される地域においても、農業生産に不可欠な農業水利施設等の維持管理を図る。

資料：食料安定供給・農林水産業基盤強化本部資料を基に農林水産省作成

不測時における食料安全保障を強化

- 世界的な食料需給の変化や生産の不安定化等により、食料供給が大幅に減少するリスクが高まっていることを踏まえ、不測時の対応根拠となる法制度を検討。「不測時における食料安全保障に関する検討会」において、その基本的な考え方として、(1)農業者を始めとする事業者の自主的な取組を基本とすること、(2)食料の供給不足が予想される段階から対策を講じ、食料供給不足が国民生活や国民経済に与える影響を早期に防止すること、(3)食料の供給確保対策は、事態の進行に合わせて段階的に追加していくこと等を整理し、2023年12月に取りまとめ
- これを受け、政府は、米穀、小麦、大豆その他の国民の食生活上又は国民経済上重要な食料の供給が大幅に不足し、又は不足するおそれが高い事態に対応するため、食料供給困難事態対策本部の設置、当該食料等の安定供給の確保のための出荷若しくは販売の調整又は輸入若しくは生産の促進の要請等の措置を定める「食料供給困難事態対策法案」を第213回通常国会に提出

不測時の食料安全保障の強化のための新たな法的枠組み



国民一人一人の食料安全保障を確立

- 食料安全保障について、国全体としての食料の確保(食料の安定供給)に加えて、国民一人一人が食料を入手できるようにすることを含むものへと再整理

輸入リスクの軽減に向け、食料の安定供給を強化

- 小麦・大豆、加工・業務用野菜、米粉用米等の国内農業生産の増大や飼料、肥料等の農業生産資材の確保を図るとともに、輸入の安定確保や備蓄の有効活用等を図ることとしている。

輸出促進を、国内の農業生産基盤の維持に不可欠なものとして位置付け

- 人口減少に伴い国内市場が縮小する中で、輸出の促進については、国内の農業生産基盤の維持を図るために不可欠なものと政策上位置付けることとしている。

全ての国民が健康的な食生活を送るための円滑な食品アクセスの確保を推進

- 幹線物流について、パレット化やモーダルシフト等の促進や、物流の生産性向上に向けた商慣行の見直しや物流標準化・効率化の推進、荷主企業等の行動変容を促す仕組みの導入を進めることとしている。
- 消費地内での地域内物流、特に中山間地域でのラストワンマイル物流について、関係省庁と連携しながら、地方公共団体、スーパーマーケット、宅配事業者等と協力し、食品アクセスを確保するための仕組みを検討
- 福祉政策、孤独・孤立対策等を所管する関係省庁と連携し、物流体制の構築、寄付を促進する仕組み等、生産者・食品事業者からフードバンク・こども食堂等への多様な食料の提供を進めやすくするための仕組みを検討

買い物支援の事例



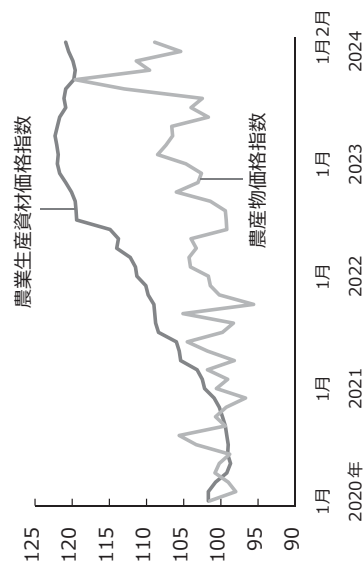
「特定非営利活動法人ともし」では、移動式販売による買い物支援とあわせ、高齢者の見守り活動を実施（島根県）

資料：特定非営利活動法人ともし

合理的な価格の形成に向けた対応を推進

- 農産物の価格は、品目ごとにそれぞれの需給事情や品質評価に応じて形成されることが基本。一方、流通段階での厳しい価格競争等、様々な要因で農業生産資材等のコスト上昇分を適切に取引価格に転嫁することが難しい状況
- 農産物価格指数の上昇率は、農業生産資材価格指数の上昇率と比べて緩やかな動きで推移。農業生産資材の価格高騰は、生産者等の経営コストの増加に直結し、最終商品の販売価格に適切に転嫁できなければ、食料安定供給の基盤自体を弱体化させるおそれ
- 持続可能な食料供給を実現するためには、生産だけでなく、流通、加工、小売等のフードチェーンの各段階の持続性が確保される必要
- 農林水産省では2023年7月に「フェアプライスプロジェクト」を立ち上げ、合理的な価格の形成による持続可能な食料供給の実現に向けた理解と共感を深めるための広報活動を実施。また、2023年8月に「適正な価格形成に関する協議会」を設立。適正取引を推進するための仕組みについて、統計調査の結果等を活用し、関係者の合意の下でコスト指標を作成し、各段階で価格に転嫁されるようにするなど、取引の実態・課題等を踏まえ構築することとしている。

農業生産資材価格指数と農産物価格指数



資料：農林水産省「農業物価統計調査」
注：1) 2020年の平均価格を100とした各年各月の数値
2) 2023、2024年は概数値

生産コストの「見える化」の事例

品名	生産出荷に係る資材等別上昇額(1ケース当たり)					1ケース当たり 上昇額
	肥料	農薬	出荷資材	光熱動力費	労働賃金	運賃
ピーマン	26.3	9.1	9.7	5.7	38.1	5.0
結球レタス	160.3	2.8	39.2	2.0	54.0	8.0
はくさい	25.9	8.4	17.4	1.7	10.0	10.0
かんしょ	33.3	7.6	9.3	4.5	27.1	6.0
れんこん	53.3	1.9	23.0	7.5	31.9	6.0
春メロン	86.8	12.4	20.6	3.1	52.1	10.0
						185.0

全国農業協同組合連合会茨城県本部は、適正な価格転嫁の理解促進に向けて、主要品目・作型別に生産費の上昇額の試算表を作成し、取引先に説明するなど、生産コスト上昇の「見える化」を推進(茨城県)
資料：全国農業協同組合連合会茨城県本部
注：2023年6月時点の試算表を抜粋したもの

環境と調和のとれた食料システムの確立を位置付け

- 生産から加工、流通・販売まで食料システムの各段階で環境への負荷の低減を図ることが重要であることを踏まえ、環境と調和のとれた食料システムの確立を図っていく旨を位置付けることとしている。
- 農業・食品産業における環境への負荷の低減に向けて、みどりの食料システム法に基づいた取組の促進を基本としつつ、最低限行うべき環境負荷低減の取組を明らかにし、各種支援の実施に当たっても、そのことが環境に負荷を与えることにならないように配慮していくこととしている。
- 食料システム全体で環境負荷低減の取組を進めやすくなるよう、(1)環境負荷低減の取組の「見える化」の推進、(2)脱炭素化の促進に向けたＪークレジット等の活用、(3)食品事業者等の実需者との連携や消費者の理解の醸成を図ることとしている。

安定的な有機農業生産の事例



くらぶち草の会は、農薬や化学肥料に頼らない野菜作りを実践するとともに、販売事業者との契約栽培により有機農産物の販路を確保し、多くの新規就農者が定着（群馬県）
資料：くらぶち草の会

環境に配慮して生産した農産物の多様な販路確保の事例



ながさき南部生産組合では、有機農業や化学農薬の使用低減の取組を実施し、全国の消費者グループや大手生協のほか、直売所等で販売（長崎県）
資料：農事組合法人ながさき南部生産組合

農地の確保と適正・有効利用を推進

- 目標地図を含む地域計画に基づき、目標地図上の受け手に対する農地の集約化等を着実に進めるほか、我が国の食料安全保障を強化するため、国が責任を持って食料生産基盤である農地を確保するとともに、その適正かつ効率的な利用を図る必要
- 政府は、(1)国及び都道府県において確保すべき農用地の面積の達成に向けた措置の強化、(2)農地の違反転用に対する措置の強化、(3)農地所有適格法人の食品事業者等との連携による経営の発展に関する計画の認定制度の創設等の措置を講ずることを内容とする「食料の安定供給のための農地の確保及びその有効な利用を図るための農業振興地域の整備に関する法律等の一部を改正する法律案」を第213回通常国会に提出

食料の安定供給のための農地の確保及びその有効な利用を図るための 農業振興地域の整備に関する法律等の一部を改正する法律案の概要

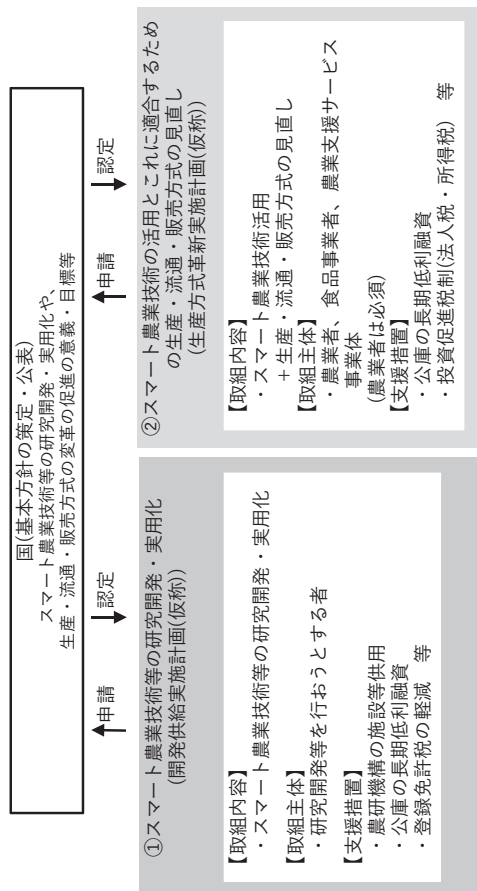
農業生産の基盤である農地の確保	農地の適正かつ効率的な利用の促進
○ 農地の確保のための措置の整備 → 都道府県の面積目標の達成に向けた措置の強化等 ○ 農地転用に係る手続の厳格化 → 農地転用許可における定期報告等を行う仕組みの構築等	○ 農地の適正かつ効率的な利用の確保のための措置の整備 → 農地の権利取得の許可要件の例示として、農業関係法令の遵守状況を追加等 ○ 人と農地の受け皿となる農地所有適格法人の経営基盤強化 → 懸念払しょく措置(※)を講じた上で食品事業者等との連携による出資の柔軟化 ※ 国による審査、農地転用の制限、種類株の制限、必要に応じ国による農地買収等 <経営基盤強化の措置を適用した場合の出資構成のイメージ> ※ 農地所有適格法人(農地を所有可)は、農業者が総議決権の50%超を持つことを要件としている。

資料：農林水産省作成

スマート農業の導入による生産性の高い農業への転換を推進

- 農業の生産性の向上を図るため、スマート農業技術の活用及びこれと併せて行う農産物の新たな生産の方式の導入に関する計画並びにスマート農業技術等の開発及びその成果の普及に関する計画の認定制度を設け、これらの認定を受けた者に対する公庫による貸付けの特例等の措置を講ずることを内容とする「農業の生産性の向上のためのスマート農業技術の活用の促進に関する法律案」を、第213回通常国会に提出
- スマート農業技術の導入効果を十分に発揮するため、生産現場において、スマート農業技術を活用した農業支援サービス事業者等と連携しながら、スマート農業技術に適合した栽培体系の見直し等の生産・流通・販売方式への転換を促進
- 国が主導で実装まで想定した重点開発目標を明確にした上で、これに沿って研究開発等に取り組むスタートアップ等の事業者に対する農研機構の施設供用等を通じた産学官連携の強化により研究開発を促進

スマート農業技術の活用促進のための法的枠組み



資料：農林水産省作成

自動収穫ロボットの事例



inaho株式会社は、規格化や通路幅拡張等を行った圃場に対応した、アスパラガスの自動収穫ロボットを開発し、若手農業者の参入を促進(神奈川県)
資料：inaho株式会社

農村集落機能を維持するため、農村コミュニティの維持や農村インフラの機能確保に向けた取組を推進

- 農村に関わりを持つ人材を増やすため、6次産業化や農泊等、地域の資源を活用した農山漁村発イノベーションによる事業の創出を推進
- 中山間地域等において、農村RMOの形成を推進するほか、棚田の振興等、地域に「活力」を創出するための社会貢献やビジネスの展開を図る企業の活動を後押しし、企業と地域との相互補完的なパートナーシップの構築を推進することとしている。
- 中山間地域における農地保全のための地域ぐるみの話し合い、農地の粗放的な利用、基盤・施設整備等にきめ細やかに取り組めるよう支援し、農村の持続的な「土地利用」を推進することとしている。
- 農村の振興について、「地域社会の維持」を図っていくほか、鳥獣害対策や農福連携等について明確化することとしている。

地域課題の解決に向けた取組の事例



ヤマガタデザイン株式会社は、鶴岡市とともに、産官連携による農業人材育成・確保や観光等の街づくり事業を展開(山形県)
資料：ヤマガタデザイン株式会社

地域一体となった共同活動により多面的機能の発揮を促進

- 農業・農村は、国土の保全、水源の涵養、良好な景観の形成などの多面的機能を有しており、これを適切かつ十分に発揮させるためにも、農業生産活動の継続に加えて、共同活動による地域資源の保全を図ることが重要
- 日本型直接支払について、農業・農村の人口減少等を見据えた上で、持続可能で強固な食料供給基盤の確立が図られるよう、具体化を図ることとしている。

第213回通常国会に食料・農業・農村基本法の一部を改正する法律案を提出

- 第213回通常国会に、食料・農業・農村基本法の一部を改正する法律案を提出
- 近年における世界の食料需給の変動、地球温暖化の進行、我が国における人口の減少その他の食料、農業及び農村をめぐる諸情勢の変化に対応し、食料安全保障の確保、環境と調和のとれた食料システムの確立、農業の持続的な発展のための生産性の向上、農村における地域社会の維持等を図るため、基本理念を見直すとともに、関連する基本的施策等を定めるための改正を行うこととしている。

食料・農業・農村基本法の一部を改正する法律案の概要

食料安全保障の確保

- (1) 基本理念について、
 - ①「食料安全保障の確保」を規定し、その定義を「良質な食料が合理的な価格で安定的に供給され、かつ、国民一人一人がこれを入力できる状態とする。
 - ②国民に対する食料の安定的な供給に当たっては、農業生産の基盤等の確保が重要であることに鑑み、国内への食料の供給に加え、海外への輸出を図ることで、農業及び食品産業の発展を通じた食料の供給能力の維持が図られなければならない旨を規定
 - ③食料の合理的な価格の形成については、需給事情及び品質評価が適切に反映されつつ、食料の持続的な供給が行われるよう、農業者、食事業者、消費者その他の食料システムの関係者によりその持続的な供給に要する合理的な費用が考慮されるようにしなければならない旨を規定
- (2) 基本的施策として、
 - ①食料の円滑な入手（食品アクセス）の確保（輸送手段の確保等）、農産物・農業資材の安定的な輸入の確保（輸入相手国の多様化、投資の促進等）
 - ②収益性の向上に資する農産物の輸出の促進（輸出産地の育成、生産から販売までの関係者が組織する団体（品目団体）の取組促進、輸出の相手国における需要の開拓の支援等）
 - ③価格形成における費用の考慮のための食料システムの関係者の理解の増進、費用の明確化の促進等を規定

資料：農林水産省作成

環境と調和のとれた食料システムの確立

- (1) 新たな基本理念として、食料システムについては、食料の供給の各段階において環境に負荷を与える側面があることに鑑み、その負荷の低減が図られることにより、環境との調和が図られなければならない旨を規定
- (2) 基本的施策として、農業生産活動、食品産業の事業活動における環境への負荷の低減の促進等を規定

農業の持続的な発展

- (1) 基本理念において、生産性の向上・付加価値の向上により農業の持続的な発展が図られなければならない旨を追記
- (2) 基本的施策として、効率的かつ安定的な農業経営以外の多様な農業者による農地の確保、農業法人の経営基盤の強化、農地の集団化・適正利用、農業生産の基盤の保全、先端的な技術（スマート技術）等を活用した生産性の向上、農産物の付加価値の向上（知財保護・活用等）、農業経営の支援を行う事業者（サービス事業者）の活動促進、家畜の伝染性疫病・有害動植物の発生予防、農業資材の価格変動への影響緩和等を規定

農村の振興

- (1) 基本理念において、地域社会が維持されるよう農村の振興が図られなければならない旨を追記
- (2) 基本的施策として、農地の保全に資する共同活動の促進、地域の資源を活用した事業活動の促進、農村への滞在機会を提供する事業活動（農泊）の促進、障害者等の農業活動（農福連携）の環境整備、鳥獣害対策等を規定

公益社団法人茨城県地方自治研究センター役員・研究員体制

理事長	鈴木 博久	(代表理事)			
副理事長	堀	良通			
副理事長	飯田	正美			
専務理事	千歳	益彦			
理事	斎藤	義則	研究員	岡野	孝男
理事	日下部	好美	研究員	大高	みよ
理事	石松	俊雄	研究員	有賀	絵理
理事	今井	路江	研究員	本田	佳行
理事	清水	瑞祥	研究員	横田	能洋
監事	堀江	優	研究員	横木	裕宗
監事	菅谷	毅	研究員	萩谷	慎一

自治権いばらき

No.153 2024年5月30日発行

発行所 公益社団法人 茨城県地方自治研究センター
水戸市桜川2-3-30 自治労会館内
TEL 029-224-0206

編集・発行人 鈴木 博久

印刷 コトブキ印刷株式会社
水戸市千波町2398-1
TEL 029-241-1000