

1951年7月20日第3種郵便物認可 2022年5月1日発行 毎月1回1日発行第72巻第5号

ISSN 0913-6134

農村と都市をむすぶ

特集 二〇二二年度農林水産予算をめぐって
神山安雄 堀口健治 安藤光義 秋山 満 作山 巧
農研機構・研究成果報告 島田武彦

2022年 5 月号 NO.845

農村と都市をむすぶ 二〇二二年五月号(第八四五号) 特集 二〇二二年度農林水産予算をめぐって

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可
二〇二二年五月一日発行 毎月一回一日発行 第七二巻第五号



編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ 頒価二一〇円 送料七五円

東京都千代田区霞が関一ノ二ノ一
全農 農林労働組合
農村と都市をむすぶ編集部
TEL 〇三―三五〇八一―四三五〇



「掛川市・支援米の田植え作業」(静岡分会)

表紙写真は、熊本県熊本市における支援米・田植え作業の様です。食と環境を守るくまもとの会が主催し、例年5月下旬に子供たちを含め多くの参加者により行われています。昨年は県内5ヶ所で4,820㎡の作付け、秋には1,020kgを収穫しマリ共和国に発送しました。

上掲は、静岡県掛川市での支援米・田植え作業です。静岡県においても昨年は県内4ヶ所で1,063㎡が作付けされ、900kgを収穫しました。

「農村と都市をむすぶ」編集委員会

(農林行政を考える会)

編集代表	谷口信和	和義 治雄	東京大学名誉教授
編集長	口藤 健安	信光 俊一	東京大学教授
編集委員	安部 山瀬	信安 雅一	国際農政研究所代表
	堀神 林坂	安和 雅一	早稲田大学名誉教授
	加小 山田	信雅 充満	農政ジャーナリスト
	矢秋 田山	雅一 夫	東京大学名誉教授
	友作 山川	雅一 夫	静岡農専短大教授
	西	邦	東京大学准教授
			宇都宮大学教授
			日本大学准教授
			明治大学教授
			茨城大学准教授

「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介

水田活用新時代

—減反・転作対応から地域産業興しの拠点へ—

谷口信和・梅本 雅・千田雅之・李 侖美 著

米価下落、TPP・自由化路線に抗し、
水田を地域農業・産業の拠点として
活かすための実践的提案の書



「農政改革」下の農業・農村

神山安雄 著



「日本酪農への提言」

持続可能な発展のために

小林信一 著



◎「水田活用新時代」は農文協(農業書センターTEL03-6261-4760)、「農政改革下の農業・農村」は農林統計出版(TEL03-3511-0058)、「日本酪農への提言」は全農林・農村と都市をむすぶ編集部(TEL03-3508-4350)までお問い合わせください。

編集後記

連休はどのように過ごされましたか？コロナ禍とはいえ昨年にならぬ多くの人が国内外に出かけられたようです。筆者も札幌市の自宅に帰省しましたが、田舎の実家には親の希望(コロナが心配で、回りに迷惑がかかっていけないので、来てほしくない)で、一昨年、昨年に引き続き帰ることが出来ませんでした。久しく顔も見えていないのでリモートでも…と考えましたが、環境が整っていないのが残念です。

本号の表紙・裏表紙には、「支援米活動」の写真を熊本・静岡の両分会に提供いただき掲載しました。この支援米活動は、「アジア・アフリカ支援米」として一九九五年から本格的に取り組まれてきました。前身は、七〇年代後半のアフリカを中心とした飢餓進行を背景に、八五年に始まった中央労農市民会議による「アフリカ飢餓救援米作付け活動」です。

その目的は、日本農業の象徴としての米を作り、飢えに苦しむ世界の人々に提供するという人道的活動にあります。同時に、活動に参加する人々が自然と結びあい、田植えから収穫まで一連の共同・連携活動をつうじて、地球市民に共生・連帯のメッセージを発信するという意義を持っています。

特に、農業生産はその活動によって新たな生命・価値をつくり出す自然循環の営み、農業体験をつうじて人と自然、動・植物の関係を考える教育力、農作業をつうじて健全な精神・体力を養う福祉力を併せ持った運動、と位置づけてきました。以降、全国各地で取り組まれ、地域の自治体、小・中学校と連携した活動や、連合運動の一環として取り組まれている県もいくつか存在します。二〇二二年においては、全国で六四、五三八㎡が作付け、二二トンを超える収穫があり、マリ共和国を中心に発送されてきました。この運動が地域に根ざした取り組みとして、さらに発展することを切に願うものです。

さて、今回の特集は二〇二二年度農林水産予算です。新基本法・基本計画に基づく農政が展開されるなか、みどり戦略を踏まえた各種取り組み、さらには、感染症の世界的拡大とエネルギー問題など、今後の我が国の農林水産業に多大な影響が心配されますが、国民の安心と安全、そして『食』を守ることを最重要の課題と心に据え置き、様々な活動に参加しなければと思います。

結びに、前月号では、ロシアによるウクライナ侵攻の誤植など校正作業の不備があり、読者の皆様には大変ご迷惑をおかけしました。桜日和に浮かれていたわけではないのですが、以後、気をつけて編集作業に向き合いますので宜しくお願いします。

(柴山)



「2022年度予算をテーマとした研究会の様様」

目 次

特集 二〇二二年度農林水産予算をめぐって

- 農林水産予算の構造と二〇二二年度予算 …………… 神山 安雄 (4)
「多様な人材の確保・育成」の課題と実現のための予算措置
—夏の概算要求時から混乱してしまった新規就農者育成総合対策—
…………… 堀口 健治 (21)
構造政策推進に向けての課題
—二〇二二年度農林水産予算の検討— …………… 安藤 光義 (32)
需要減少下における米政策の予算措置の検討 …………… 秋山 満 (41)
農林水産物の輸出促進対策予算の検証
—政策間の整合性を中心に— …………… 作山 巧 (51)
農研機構・研究成果報告
カンキツの育種選抜に利用できるDNAマーカー …………… 島田 武彦 (59)

[時評] 農業ブームは再来するのか …………… としお (2)

☆表紙写真 「熊本市・支援米の田植え作業」(熊本分会)
「農村と都市をむすぶ」2022年5月号(第72巻第5号)通巻第845号

農業ブームは再来するのか



コロナ禍のもと、農業を始める人が増えているという。NHKの報道「農業に熱視線！広がる副業農業」（おはよう日本 二〇二一年四月一二日放送）によると、二〇二〇年二月から二〇二二年一月までの就農希望者の数は、前年に比べて一〇倍にもなっているという。

この動きを雇用指標との関係も含めて位置づけるため、新規就農者調査と失業率、有効求人倍率の動向を見てみよう。二〇一四年に新規就農者調査の定義改定がされているので、二〇一三年以前と二〇一四年以後に分けてみると、二〇一三年以前では、二〇〇八～二〇〇九年にかけて失業率が急上昇し、有効求人倍率が急低下する中で新規就農者総数は六〇千人から六七千人へ増加した以外は、停滞または減少傾向をたどっている。四九歳以下新規就農者数も減少傾向を続けている。

ところが、二〇一四～二〇一五年にかけて、新規就農者数も四九歳以下新規就農者数もかなり増えている。二〇一〇年ごろ以降、失業率は継続的に低下し、有効求人倍率も二〇一四年には一・〇を上回り、二〇一五年には一・二〇と改善していた。つまり二〇一四～二〇一五年にかけての新規就農者数の増加は、「労働力過剰」から「労働力不足」への転換が進んでいく中で起こったとい

う意味で特異であった。

しかし、新規就農者増加のピークは二〇一五年であり、その後は減少している。雇用指標を見ると、二〇一八～二〇一九年ごろを転換点に悪化傾向にあり、こうした傾向はコロナの影響で二〇二〇年には顕著となっている。こうした雇用指標の悪化の中でも新規就農者数の減少傾向は止まっていない。

それでは、冒頭に紹介した二〇二〇年における就農希望者の急増は何を意味するのだろうか。

二〇一四年以降の新規就農者数について、新規自営農業就農者、新規雇用就農者、新規参入者の別に動きを見ると、新規自営農業就農者は二〇一四～二〇一五年の間を除き、ほぼ減少傾向にある。とくに四九歳以下新規自営農業就農者の減少は顕著で、二〇一九年以降の雇用指標の悪化にもかかわらず減少を続けている。新規雇用就農者は二〇一四～二〇一五年にかけて急増したが、その後は停滞または減少しており、二〇一九年以降の雇用指標の悪化に伴って微増しているが、その動きは顕著ではない。

これに対して新規参入者は、二〇一七年を例外として、雇用指標の動きにほぼ連動している。すなわち二〇一八年までは減少傾向にあり、二〇一九～二〇二〇年の間に大きく伸びている。二〇二〇年における就農希望者の急増という報道は、この動きをとらえたものといえる

だろう。陰りを見せていたブームが、コロナ禍のもとで再来しつつあると見ることもできる。

ただし、コロナ禍における農業ブームは必ずしも積極的な農業志向とは限らない。前述のように二〇一五年ごろの農業ブームは雇用指標の改善にもかかわらずのブームであった。これに対して、二〇一九～二〇二〇年の動きは、雇用指標が悪化する中で起こっている。積極的に農業が選ばれているとは限らない。

冒頭に紹介した報道のタイトルに「副業」という言葉が含まれているが、コロナ禍では、農業に限らず、副業が広がっている。株式会社学情が二〇二二年一月に実施したWebアンケート（「Re就活」二〇二二年二月二日発表）によると、「勤務する会社で副業が認められていたら「副業したい」と回答した二〇代が九割に迫る」とされ、副業を希望する理由（複数回答）の八五・三%が「収入を増やしたい」、五四・七%が「本業以外でも収入を得る手段を得たい」というように、「収入」に関する理由が多い。今回の農業ブーム再来の動きも、本業の収入減・収入不安の中で副業を求める動きの中にある、農業を積極的に選択したブームというより、副業を迫られる中での一つの選択肢としての農業副業ととらえることもできる。

さらに、近年の農学系学部の志願者減にも注意しておく必要がある。河合塾「二〇二一年度入試を振り返る」

によって学部系統別志願状況を見ると、農学系志願者数は、国公立大学で前年比九七%と停滞しており、私立大学では前年比八〇%と苦戦している。こうした傾向は二〇二一年度入試に限ったことではなく、ここ数年の傾向である。私学に限ったデータであるが、日本私立学校校振興・共済事業団の「私立大学・短期大学等入学志願動向」各年版でこのことを確かめておこう。まず農学系の志願倍率を見ると、データの確認できる範囲で最も古い二〇〇八年度入試では八・九四倍だったのが二〇一四年度入試の一・八一倍まで毎年上昇していた。ところが二〇一五年度入試以降、志願倍率は低下過程に入り、二〇二一年度入試では八・六三倍になっている。

志願者数の実数を見ても、二〇一一年度入試で六九千人だったものが二〇一五年度入試の八五千人まで連続的に増加したが、二〇一六年度入試以降は減少局面に入り、二〇二一年度入試では七八千人となっている。

この入試動向からみても、二〇一五年ごろの新規就農者増加は農業・農学への積極的志向に支えられていたとみられるが、コロナ禍における新規就農者増加は農学離れのもとで起こっている消極的志向に基づくものであると思われる。コロナ禍で再来した新規就農の動きを確実な流れにするためには、農業農村への理解を促進し、若い世代の農学への積極的志向を高めるための取り組みが不可欠であろう。（としお）

特集 二〇二二年度農林水産予算をめぐって

食料・農業・農村政策は、転換期にある。二〇二〇年三月閣議決定の食料・農業・農村基本計画は、「産業政策と地域政策を車の両輪として推進」するとして、食料自給率（供給熱量）四五％の政策目標をかかげ、農林水産物・食品の輸出拡大目標を五兆円に設定した。

基本計画の具体化のための検討をつづけるなかで、二一年五月には「みどりの食料システム戦略」が策定、公表された。「みどりの戦略」は、二〇五〇年までの脱炭素社会（カーボンフリー）実現をきっかけ、化学農薬の使用量五〇％削減、化学肥料の使用量三〇％削減、有機農業を全農地の二五％（一〇〇万ha）に、との数値目標をかかげた。関連法案は今国会に上程された。

同じ二一年五月、農林水産省は、政府・与党の検討を経て、「人・農地等の関連施策の見直し」をとりまとめ、十二月には「対応方向」（関連施策パッケージ）をまとめた。農業経営基盤強化促進法改正法案など関連法案が、今国会に上程されている。

基本計画の具体化のため、「新しい農村政策の在り方」

と「長期的な土地利用の在り方」に関する二つの検討会が設置され、両検討会は二一年六月、「中間とりまとめ」を公表し、二二年四月に最終とりまとめを公表した。

これらは、少子高齢化・人口減少社会の進行、地球規模での気候危機に対応する政策見直しである。これに加えて、新型コロナウイルス感染症のパンデミック（世界的大流行）による国内外の物流・人流の寸断や食料品等の需要変化、経済活動再開による物価上昇などへの対応が迫られている。加えて、二二年二月のロシア軍によるウクライナ侵攻は、エネルギー資源価格、穀物など食料品価格等の高騰を招いている。

この特集では、新基本法下での農林水産予算の動きと二二年度予算の特徴（神山安雄）をまず検討する。次いで、二二年度予算で大きな変化のある人材育成・確保政策（堀口健治論文）、農業構造政策（安藤光義論文）、米政策（秋山満論文）について分析する。農林水産物・食品の輸出額は一兆円を超えてきており、その輸出対策予算（作山巧論文）について分析する。（文責・神山安雄）

農林水産予算の構造と二〇二二年度予算

農政ジャーナリスト 神山安雄

1. はじめに

食料・農業・農村政策は、転換を余儀なくされている。その第一の要因は、少子高齢化・人口減少社会への対応のためである。第二の要因は、地球規模の気候危機への対応のためである。第三には、これにコロナ禍が加わり、主要各国の経済活動再開による需要の一定の増加から、エネルギー等の資源価格や食料品価格などが上昇した。第四に、さらにロシア軍によるウクライナ侵攻によって、資源・食料品などの価格上昇がつづいている。

アベノミクス農政が規制緩和等によって弱めたセーフティネットとTTPP等による農産物輸入拡大という下で、以上のような課題に対応せざるをえない。

農林水産省は、二〇二二年五月、「みどりの食料シス

テム戦略」（以下、「みどりの戦略」）を策定した。その「みどりの戦略」関連法案を二二年の通常国会に上程した。また、同年五月に「人・農地等の関連施策の見直し」をとりまとめ、十二月にはその対応方向（関連施策パッケージ）をまとめた。農業経営基盤強化促進法の改正法案など関連法案も、二二年通常国会に上程された。

「新しい農村政策の在り方」と「長期的な土地利用の在り方」に関する二つの検討会は、二一年六月に「中間とりまとめ」を公表し、二二年四月には最終とりまとめを公表した。

こうした農政の転換を余儀なくさせた課題に対して、二二年度農林水産予算が対応しきれているかを検討することが、本稿の課題である。

まず、食料・農業・農村基本法（以下、新基本法）の

下での農政の推移について、農林水産予算の骨格(構造)からみることにしたい。その上で、二二年度農林水産予算の位置づけ、特徴についてみていきたい。

2・農林水産予算からみた農政の推移

(1)農林水産予算の比重の低下

新基本法下での農林水産予算は、国家予算に占める比重を年々低下させている。

二二年度国家予算は、一〇七兆五九六四億円と史上最高額を更新した。歳出のうち、国債費が二四・三兆円、地方交付税交付金等が一五・九兆円で、一般歳出は六七・四兆円(新型コロナウイルス感染症対策予備費五兆円を含む)である。歳入のうち、新規国債発行(公債金)は三六・九兆円に抑えられたが、二二年度当初予算の国債依存度は三六・九%と依然として高い。国債依存の国家予算である。二一年度末の国債残高一〇〇四兆円(見込み)は、二二年度末には一〇二兆六兆円に膨れるとの見込みである。

二二年度農林水産予算は総額二兆二七七七億円と、二一年度当初予算(デジタル庁への移管分を除く)に比べ七六億円(〇・三%)減額した。国の国債費を除く歳出(地方交付税交付金等を含む)に占める割合は二・七%に低下した。

分(約四四〇〇億円)の枠内に抑制され、四三九三億円増であった。(注1)

(2)食料安定供給関係費の動向

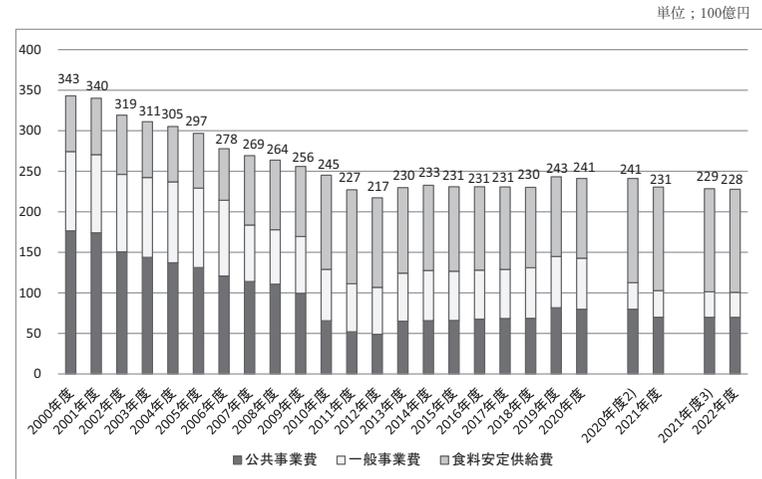
新基本法制定後、初年度の予算編成が二〇〇〇年度予算であった。財務省は、農林水産予算について、公共事業と非公共事業。非公共事業のうち、米麦の管理や稲作経営安定対策、麦作と大豆の経営安定対策といった収入安定対策などを食料安定供給関係費とし、残りの非公共事業を一般事業費に区分した。

二〇〇〇年度からの農林水産予算(当初予算)を、公共事業費・非公共事業費(一般事業費・食料安定供給関係費)に分類したものが、図1である。

財務省は、二二年度当初予算から従来は一般事業費(構造政策関係予算)として扱っていた農業者年金経費など(二〇年度当初予算で三〇三〇億円)を「食料供給安定費」に加えた。そのため、二〇〇〇〜二〇年度予算と二一年度以降の予算との単純比較ができない。また、二一年度当初予算に含まれるデジタル庁への移管分(二二年度当初予算で一九七億円)は、二二年度予算に当然含まれていない。この点を踏まえながら、食料安定供給費を中心に農水予算にみる農政の動向を検討したい。

自民党・小泉内閣(二〇〇一〜〇六年)の構造改革路

図1 農林水産予算の推移(2000~2022年度、当初予算)



資料：農林水産省年報、各年度版、など農林水産省資料、および財務省資料により作成
 注1) 各年度とも、当初予算。
 2) 2021年度から食料安定供給関係費に農業者年金経費等が加えられたため、2020年度(2)は、比較のため、食料安定供給関係費に農業者年金経費等(3030億円)を加えたもの。
 3) 2021年度(3)は、デジタル庁への移管分(197億円)を除いたもの。

国債費除きの国の歳出に占める農林水産予算の割合は、二〇〇〇年度五・七%、一〇年度三・四%、一五年度三・四%、一六年度三・七%、一七年度三・一%、二〇年度二・九%、二一年度二・八%と低下傾向にある。国債依存の国家予算のなかで、防衛予算は五兆三九〇一億円、一・一%増と突出している。

防衛予算が農林水産予算を総額で上まわるようになるのは、一九八〇年代半ばすぎからである。

臨時行政調査会の行財政改革は、国鉄の分割・民営化等を進めるとともに、食糧管理経費を中心に農林水産予算の減額、社会保障・福祉関係費の抑制を進め、一方で、シーレーン防衛を名目に防衛予算を増額した。

一九八〇年度の農水予算三兆七七五億円に対し防衛予算二兆二六五億円、八五年度の農水三兆三八九億円に対し防衛三兆一六九七億円。八六年度は、農水三兆二八〇四億円、防衛三兆三三八〇億円と逆転した。その後、九〇年度は農水三兆三〇九億円、防衛四兆二五四一億円、二〇〇〇年度は農水三兆八九七億円、防衛四兆九三三七億円、一〇年度は農水二兆六二四三億円、防衛四兆七九六億円である。

二二年度もまた、防衛予算一・一%増に対して、食糧安全保障にかかわる農水予算は〇・三%減。人間の安全保障にかかわる社会保障予算は、高齢化にともなう増加

食料安定供給費は微減していくことになる。
 安倍内閣は、一方で、民主党政権により大幅に削減された農業農村整備費などの公共事業費について、民主党政権前の〇九年度水準にまで戻すことを進めた。これは、予算補正という手法をつうじて行われた。

(3) 補正予算の位置づけと役割
 補正予算は、緊急に必要な災害復旧・復興対策や景気浮揚対策・経済対策などのために編成される。年度後半以降に編成された景気対策等の場合は、その執行の多くが翌年度となるが、決算は当該年度の補正予算として行われる。そのため、ここでは当該年度の補正後予算として図示した(図2)。

一一年度補正後予算が突出しているのは、東日本震災の復旧・復興対策、一六年度補正後予算は熊本震災の復旧・復興対策のためである。そのため、公共事業費を中心に増額された。

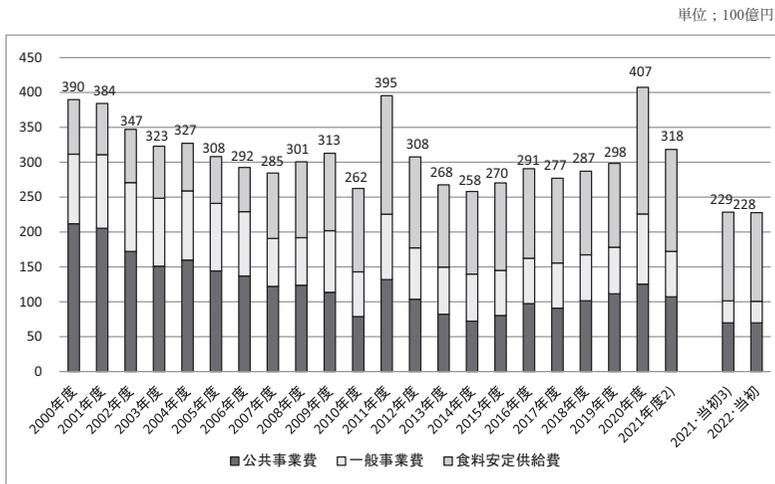
二〇年度補正後予算は、新型コロナウイルス感染症対策のために補正予算が三回にわたり編成され、農水予算も大幅に増額された。東日本大震災の復旧・復興対策は、財源の一部を復興税の追加徴収に求めた。これに対して、新型コロナウイルス対策の三回にわたる補正予算は、財源のすべてを国債の増発に求め、国債依存度を高

線は、郵政民営化に代表されるように「小さな政府」をめざすものであった。公共事業を削減し、一般事業化を進めた。農水予算でも、公共事業中心であったウルグアイ・ラウンド対策はすでに終了し、農業農村整備費などの公共事業費は削減され、一部が一般事業化された。一般事業費では、新基本法の重要事項の中山間地域等直接支払制度が二〇〇〇年度から開始され、二〇〇〇億円を超える予算が計上されている。

食料安定供給費は、米生産調整経費の増加、これにもなう稲作・麦作・大豆の経営安定対策費の増加により、徐々に増加していた。また、ミニマムアクセス(MA)輸入米は、米の関税化(関税割当制への移行)により輸入枠が七六・七万玄米トンに抑えられたが、加工用と主食用(売買同時入札により上限一〇万トン)、援助用で処理されていた。しかし、売却残が累積し、MA米の在庫量が二〇〇六米穀年度末には一七五万トンまで積み上がり、管理経費が増加していった。

食料安定供給費が顕著に増加するのは、二〇〇七年度予算からである。〇七年度から農政改革三対策(経営所得安定対策、米政策改革推進対策、農地・水・環境保全向上対策)が始まった。経営所得安定対策は、「担い手」に限定されたとはいえ、水田・畑作経営の米・麦・大豆・てん菜・バレイシヨを「品目横断的」に対象とするも

図2 農林水産関係予算の推移 (2000~2022年度、補正後予算)



資料：図1と同じ
 注1) 2000~2019年度は、補正後予算。2020年度・2021年度は(当初予算+補正予算)、分類は筆者による。
 2) 2021年度から、食料安定供給関係費に農業者年金経費等(2020年度当初予算ベースで3030億円)を計上。
 3) 2021・当初3)は、デジタル庁への移管分を除いたもの。

のであり、日本農政の価格政策から所得政策への転換を意味するものであった。

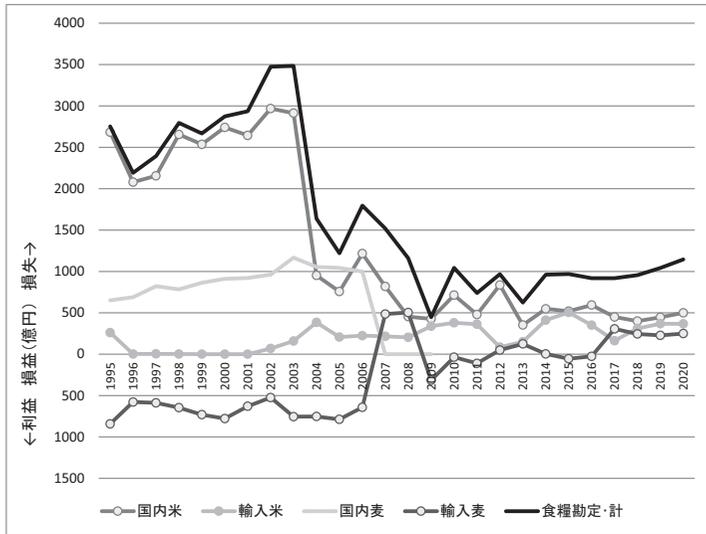
経営所得安定対策は、麦・大豆・甘味資源作物が生産条件不利は正対策の対象であるのに対し、米は収入減少緩和対策(ナラシ対策)の対象でしかなかった。

これに対して、民主党は、米を含めた主要作物に対して、「担い手」だけでなく販売農家全体を対象に所得補償すべきとした。二〇〇九年九月に民主党政権が発足すると、一〇年度から農業者戸別所得補償制度が導入された。米の所得補償、水田活用(水田転作等)の所得補償、さらに一一年度からの畑作物の所得補償の導入は、食料安定供給費を増加させた。

戸別所得補償の財源は、公共事業の農業農村整備費を大幅に削減することで調達された。民主党政権下での農水予算の構成は、大きく変化することになった。

二〇一二年十二月の総選挙によって、自公連立政権が復帰した。その安倍内閣は、戸別所得補償を旧名称「経営所得安定対策」に変え、二〇一二年・一三年度予算ではそのまま踏襲した。しかし、一四年度農水予算からは、米の直接支払は半減させ、産地づくり交付金などの手直しをしながら、一八年度からは米生産調整・生産目標数量の都道府県への配分を取りやめ、米の直接支払を廃止する等、所得政策を後退させていった。その結果、

図3 食糧管理勘定の損益の推移（1995～2020年度、決算ベース）



資料：農林水産省、政策審議会食糧部会提出資料「麦の参考統計表」各年度版、などにより作成
注1)

法^{注2)}は、主要食糧（米麦）について国の役割を備蓄と貿易に限定した。現在は、食料安定供給特別会計の食糧管理勘定をつうじて、この国の役割にかかわる米（国内米Ⅱ備蓄米Ⅱ、MA等輸入米）と麦（輸入の食用小麦・飼料用大麦）の管理が行われている。

食糧管理勘定の項目（国内米・輸入米・国内麦・輸入麦）^{注3)}をみると、利益（赤字）が生じているのは〈輸入麦〉だけである。その〈輸入麦〉も、穀物国際価格の高騰した〇七・〇八年以降、管理経費を加えると、輸入価格の高騰に売却価格値上げが追いつかないというタイムラグが生じ（売却価格の改訂は現在、四半期ごと）、小麦の売買差益には上限（マークアップ）が設定されていることから、損失（赤字）を計上するようになった。〈国内麦〉については、その売買に政府は介入せず、米・麦・大豆等の品目横断的な経営所得安定対策のはじまった〇七年度から、特別会計の別の勘定（現在は、農業経営安定勘定）で会計処理されている。

〈国内米〉と〈輸入米〉の勘定は、恒常的に損失（赤字）を計上している。主食用米の備蓄は、九〇万トンを目安とした三年を基本とする回転備蓄である。MA輸入米は、国内の主食用米市場に影響を与えないよう、国家貿易・国家管理としている。MA米の一部（上限一〇万トン）とTPP枠（豪州米）の売買同時入札（SBS）による輸入米が主食用にまわるだけで、備蓄米とMA等輸入米の売却等処理は、加工用・援助用・飼料用に限られている。ここでは売買差損が恒常的に生じ、管理経費（金利・倉敷料等）を加えると、〈国内米〉と〈輸入米〉の勘定に恒常的に多額の損失（赤字）が生じる。

MA米は平均輸入単価が一トン八万円、飼料用への一トン二万円での売却で、一トン六万円の財政負担となる。援助用への仕向けでは、輸送費負担が一トン二万円あり、一トン一〇万円の財政負担となる。また、在庫の保管料負担は一トン一万円である。MA米の飼料用への売却は、二〇米穀年度五三万トン、二一米穀年度六一万トン。援助用はそれぞれ二万トン、三万トン。在庫は二〇米穀年度末（二〇年十月末）六二万トン、二二米穀年度末（二一年十月末）六〇万トンとなっている（いずれも玄米重量）^{注4)}。

二〇会計年度の食糧管理勘定（米）は、売買差損六四八億円（国内米三七八億円、輸入米二七〇億円）、管理経費二一九億円（国内米二二二億円、輸入米九七億円）、合計損失額八六七億円（国内米五〇〇億円、輸入米三六七億円）である^{注5)}。

政府は、米過剰の一部を回転備蓄で、国際的な約束のMA等輸入米を国家貿易・国家管理で、多額の財政支出

めることになった。

一〇年度農水予算にみられるように、民主党政権は、農業者戸別所得補償（食料安定供給費）の財源を農業農村整備事業（公共事業費）の大幅な削減に求めた。そこで削減された公共事業費を、安倍政権（自公復帰政権）は、当初予算に補正予算を上積みすることで取り戻していく手法をとった。

経済対策としての補正予算は、農業農村整備などの公共事業費が公共投資としてなじみやすく、建設国債の発行対象となるからである。

これは、機械・施設の導入等に対する補助事業も投資的性格をもつため、補正予算に組みこまれることが多い。機械・施設等導入事業を含むTPP等対策の畜産クラスター事業、また農林水産物・食品輸出拡大対策も、補正予算で事業費が確保されている。

(4) 特別会計による食料安定供給費の運営

食料安定供給費のうち、米麦の管理は、食料安定供給特別会計の食糧管理勘定、畑作物の直接支払、収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）は、同特別会計の農業経営安定勘定をつうじて運営されている。なお、水田活用の直接支払は、一四年度から一般会計化された。

食糧管理法を廃止して一九九五年に施行された食糧

法^{注2)}は、主要食糧（米麦）について国の役割を備蓄と貿易に限定した。現在は、食料安定供給特別会計の食糧管理勘定をつうじて、この国の役割にかかわる米（国内米Ⅱ備蓄米Ⅱ、MA等輸入米）と麦（輸入の食用小麦・飼料用大麦）の管理が行われている。

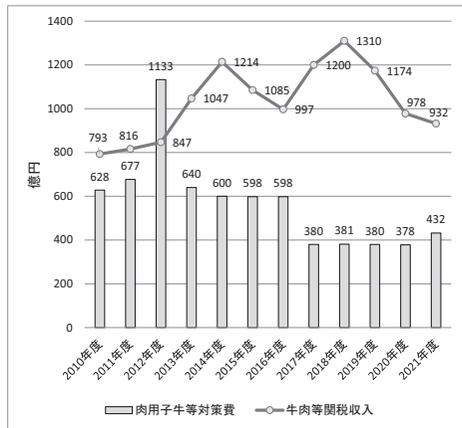
食糧管理勘定の項目（国内米・輸入米・国内麦・輸入麦）^{注3)}をみると、利益（赤字）が生じているのは〈輸入麦〉だけである。その〈輸入麦〉も、穀物国際価格の高騰した〇七・〇八年以降、管理経費を加えると、輸入価格の高騰に売却価格値上げが追いつかないというタイムラグが生じ（売却価格の改訂は現在、四半期ごと）、小麦の売買差益には上限（マークアップ）が設定されていることから、損失（赤字）を計上するようになった。〈国内麦〉については、その売買に政府は介入せず、米・麦・大豆等の品目横断的な経営所得安定対策のはじまった〇七年度から、特別会計の別の勘定（現在は、農業経営安定勘定）で会計処理されている。

〈国内米〉と〈輸入米〉の勘定は、恒常的に損失（赤字）を計上している。主食用米の備蓄は、九〇万トンを目安とした三年を基本とする回転備蓄である。MA輸入米は、国内の主食用米市場に影響を与えないよう、国家貿易・国家管理としている。MA米の一部（上限一〇万

(5) 関税収入を財源にした畜産経営安定対策等
畜産経営安定対策は、輸入牛肉等の関税収入を財源として、(独法) 農畜産業振興機構 (ALIC) をつうじて運営されている (図5)。
輸入牛肉等関税収入は、国の一般会計に繰り入れられた後、肉用子牛生産者補給金・肉用牛肥育経営安定交付金 (牛マルキン)・肉豚経営安定交付金 (豚マルキン)

買差益等の農業経営安定勘定への繰入れ等)、国債整理基金特別会計への繰入れ九〇〇億円 (食糧証券の償還・利払い) があり、歳出合計五一四九億円であった。(注7)
食糧管理法下の食糧管理特別会計では、(内外麦コストプール方式) の手法によって、大半が輸入小麦である輸入食糧勘定の利益額 (黒字) が、麦価政策等を行う国内麦管理勘定の損失額 (赤字) をほぼ同額にして埋めていた (穀物国際価格の高騰した一九七二〜七四年度時期を除く)。国内米管理勘定の多額の損失額 (赤字) が、食管会計全体の損失額 (赤字) になる (米問題の財政問題化) という構図であった。
麦作経営安定対策がはじまり特別会計内で処理されることになること、(内外麦コストプール方式) が崩れていった。しかし、いまでも輸入麦の売買差益が国内麦所得支持政策の財源の一部を構成している (図4)。

図5 牛肉等関税収入と肉用子牛等対策費などの推移 (2010~2021年度)

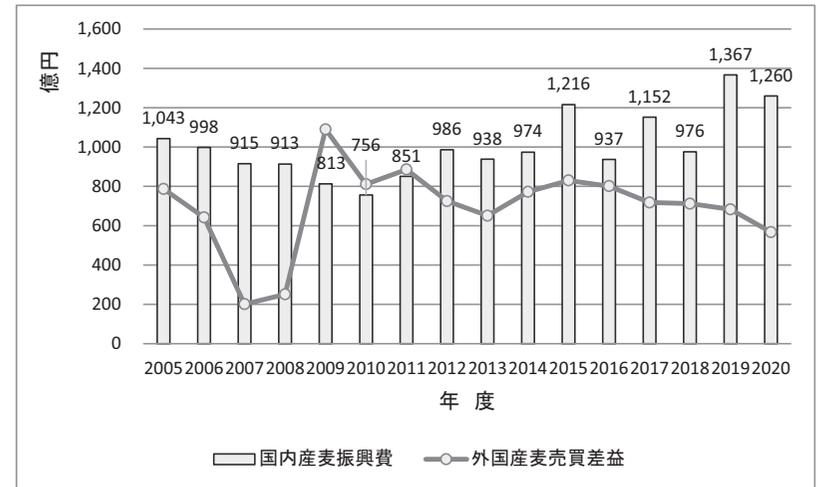


資料：農林水産省生産局「牛肉等関税収入と肉用子牛等対策費について (令和3年度予算)」(2021年7月公表) 等により作成

- 注1) 「肉用子牛等対策費」は、肉用子牛生産者補給金、肉用牛・養豚の経営安定対策、その他食肉等に係る畜産振興事業等、および国による食肉等に係る畜産振興施策の合計額。
2) 肉用子牛等対策費、牛肉等関税収入とも2010~2018年度は実績、2019、2020年度は予算額。
3) 肉用子牛等対策費の2012年度の増高は、配合飼料価格安定基金の多額の損失発生にともなう処理経費が算入されているため。

によって吸収しながら市場隔離 (不十分なかたち) し、国内の主食用米市場を守ろうとしている。しかし、二一年産米価の下落のように、コロナ禍による需要減退といった事態に直面すると、需給調整機能と所得政策の弱さが露呈することになる。
経営所得安定対策のうち、畑作物の直接支払交付金 (ゲタ対策)、収入減少影響緩和対策 (ナラシ対策) は、食料安定供給特別会計の農業経営安定勘定をつうじて運営されている。
財務省が細目を公表している一九九年度決算の農業経営安定勘定は、歳入が食糧管理勘定からの繰入れ九二〇億円、一般会計からの繰入れ八二三億円、(独法) 農畜産業振興機構 (ALIC) 納付金二五七億円、雑収入〇・三億円、前年度剰余金受入れ一〇三四億円、歳入合計三〇三五億円である。そこから農業経営安定事業費二二四九億円などが支出された (注6)。
食糧管理勘定 (一九九年度決算) では、歳出の食糧買入費二九九九億円、保管料など食糧管理費二三七億円に対して、歳入の食糧売代が三三一八億円である。歳入には、一般会計からの受入れ八九〇億円、食糧買入の原資となる食糧証券発行による収入九七〇億円がある。歳入は、雑収入等を加え、合計五五三億円であった。歳出には、ほかに他勘定への繰入れ一〇二二億円 (輸入小麦

図4 国内産麦振興費 (推計) と外国産麦の売買差益の推移 (2005~2020年度、決算ベース)



資料：農林水産省、政策審議会食糧部会提出資料「麦の統計表」2022年3月、により作成

- 注1) 外国産麦売買差益は、管理経費を除いた額。
2) 国内産麦振興費は、経営所得安定対策の畑作物の直接支払交付金 (ゲタ対策) のうち、麦の交付金の推計額。

等の畜産経営安定対策と畜産業振興事業等の予算額に見合った額が、交付金としてALICの調整資金に交付される。

生産者と国の抛出金は、牛マルキンでは都道府県別に、豚マルキンでは全国段階に基金を造成するが、基金を取り崩して価格下落を補填する交付金が生産者に支払われる仕組みである。

輸入牛肉等の関税水準は、WTO協定やTPP等の協定により年々削減されるため、畜産経営安定対策の財源が年々減少する懸念がある。

てん菜糖・蔗糖といった糖類の輸入は、ALICが運営しており、輸入糖の輸入調整金や異性化糖調整金を徴収している。甘味資源作物(てん菜・パレイシヨ・サトウキビ・カンシヨ)の経営所得安定対策の交付金の財源は、これらの輸入調整金等である。このため、畑作物の直接支払交付金の対象であるてん菜・パレイシヨ分については、食料安定供給特別会計の農業経営安定勘定にALICから納付金としておさめられている。

3. 転換期二〇二二年度の農林水産予算

農政の転換を象徴する政策は、第一に、「みどり戦略」の策定とその実現のための関連法制、その推進である。第二に、人・農地政策の見直しによる人材の確保・育成

政策と農地政策など構造政策の推進、農業経営基盤強化促進法の改正法案など関連法制の推進である。第三に、「新たな農村政策」の提言等にもみられる「多様な経営体(中小規模の複合経営、半農半Xなど副業的経営)」「多様な形で農に関わる者」を重視する方向である。

政策転換のなかで、地域の話し合いをつうじた事業実施や「地域計画」の策定、「農業を担う者」としての認定農業者等・多様な経営体・サービス事業者等の位置づけ、有機農業など持続可能な農業への転換が強調されている。しかし他方で、二二年度農林水産予算のなかでも、「担い手」への全農地面積八割の農地集積といった全国一律の政策目標の設定をつづけること。所得政策を後退させて、給付金・交付金から事業目的を特定した補助事業への回帰を進めること等、旧来型の農政推進が方向づけられている。

ここでは、二二年度農林水産予算・二二年度補正予算について、詳しい検討は各氏の論文に委ねるが、つぎのような対策・事業推進について検討を加えておきたい。

- ① 「みどり戦略」関連施策、
- ② 人材の確保・育成対策、
- ③ 農地集積など構造政策、
- ④ 米政策。

(1) 「みどり戦略」関連施策

連施策は、「みどり戦略」の三〇年度目標、五〇年度目標の実現に向けて、最初の一步をしるすものである。注目すべきなのは、「みどり戦略推進総合対策」(二二年度補正予算二五億円、二二年度予算八億円)である。

「みどり戦略」は、五〇年度カーボンフリー(脱炭素社会)等の環境負荷軽減の経済社会に向けて、「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」するとした。農業では、①化学農薬の使用量の三〇%削減、②化学肥料の使用量の五〇%削減、③有機農業を全農地面積の二五%(一〇〇万ha)に——との数値目標をかかげた。

技術を前面にだした政策である。研究開発費では、「知」の集積と活用によるイノベーションの創出として二二年度予算で四〇億円(二二年度当初予算四二億円)、ムーブメント型農林水産研究開発事業に二二年度補正三〇億円、二二年度予算二億円を積んでいる。

では、誰が担うのか。「みどりの食料システム法」(注)では、国が基本方針、都道府県・市町村が基本計画を策定し、地域の農林漁業者の取組み・事業を認定して、その機械・施設等導入への制度融資と税の特例措置等により支援するとしている。

地域の農林漁業者の取組み・事業の認定対象は、①土づくり、化学農薬・化学肥料の使用削減、温室効果ガス

排出量削減などの環境負荷低減事業活動、②特定区域内

での地域ぐるみのスマート農業技術の活用や有機農業の団地化などの特定環境負荷低減事業活動、③有機農業の団地化のための栽培管理協定の認可、である。また、先端技術の開発や新商品(食品)開発などの事業者の取組みは、基盤確立事業として認定し、支援する。

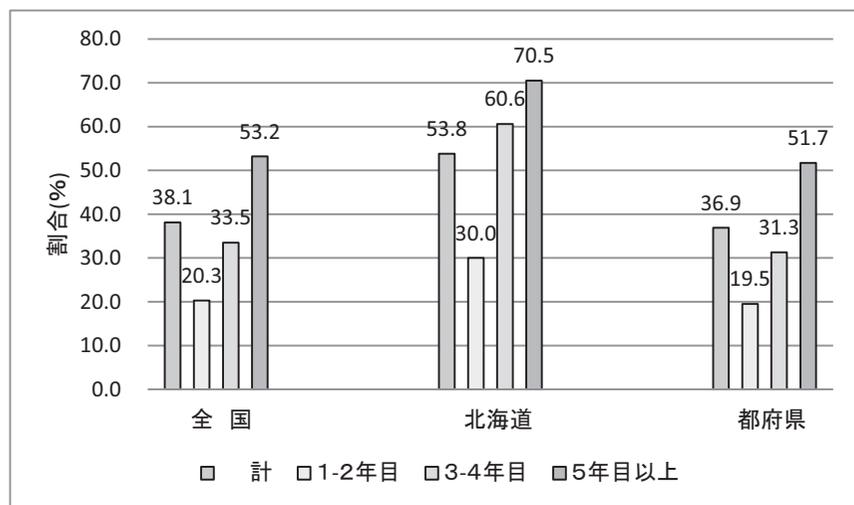
地域の農業者に対し、機械・施設等の導入には、強い農業づくり総合支援交付金などの補助事業で対応しながら、並行して環境保全型農業直接支払交付金(二二年度二五億円を二二年度二七億円に増額)で支えていく、という建付けである。

ここでみられる農政推進の手法は、地域ぐるみの農業者の取組みと事業を「認定」して、事業採択方式の補助事業と特例税制等の政策対象にしていくものである。地域ごとの個々の農業者の取組みを積み上げていく手法ではない。

大規模な法人経営や農業関連企業等のインテグレーションが力をもつことにならないか。大規模投資の必要な地域ぐるみの事業に参加する農業者は、補助残等の債務負担を負われないか。懸念が強い。

有機農業二五%の「野心的な数値目標」について、実現可能性が議論されている。有機JAS格付実績では、国内有機農業面積は二〇年時点で一万二〇二七ha、全農

図6 新規参入就農者の農業所得で生計が成り立っている割合 (2021年)



資料：全国新規就農相談センター（全国農業会議所）「新規就農者の就業実態に関する調査結果」2021年度

(3) 人・農地政策の見直し
人・農地政策の見直しは、農業経営基盤強化促進法の改正法案などに具体化した。

業である。認定新規就農者に対して、就農時の機械・施設や家畜の導入、果樹・茶の改植等の資金を上限一〇〇万円（経営開始資金の交付対象者は五〇〇万円）まで補助する。就農者の取組計画を都道府県が認定し、取組みの事業を採択して、事業費の二五％を補助する場合は、国が事業費の五〇％を補助する仕組みである（就農者本人は事業費の二五％を負担）。

また、農の雇用事業は廃止され、雇用実習生を受け入れる農業法人等に対する雇用就農資金がはじまる。人材確保・育成対策予算とこの間の経緯について、詳しくは後掲の堀口健治論文を参照されたい。

しかし、経営開始型資金については、給付の三年間での打ち止めの影響が大きい。新規参入就農者のうち、農業所得で生計の成り立っている者は四割ほどである。しかも、生計が成り立つまでに、三～五年かかるのが実態である（図6）。生計が成り立つまでは、就農前の預貯金を取り崩す等に対応している。必要なのは機械・施設等の導入への投資でないことは、図に示されるような実態からみて明らかである。

地面積の〇・二七％である。非JAS有機認証の面積を加えても、〇・五％程度、有機食品市場規模は二〇〇億円ほどと推計されている^(注9)。

農水省の「新たな有機農業に関する基本方針」は、二〇年改訂で三〇年までに有機農業六・三万haとしている。農水省は、「みどりの食料システム法案」の国会発議時に、KPIを「三〇年までに六・三万ha」と断り書きした。

環境保全型農業直接支払交付金は、二二年度二六・五億円（二二年度二四・五億円）に増額された。販売目的の生産を行っている農業者等の組織する団体等に対して、「みどりのチェックシート」等の研修受講と自己点検等を義務づけ、化学肥料・農薬の使用五割以上低減とあわせて環境保全型農業に取り組む場合、直接支払交付金を交付する。有機農業の拡大を前面にだして、仕組みが改正された。

一〇a当たり交付金単価は、「国際水準の有機農業」^(注10)が一万二〇〇〇円（ただし、ソバなど雑穀・飼料作物は三〇〇〇円）、炭素貯留効果の高い堆肥施用・カバークロップ・リビングマルチ・草生栽培に土壤診断とともに取り組むと二〇〇〇円加算される。減農薬・減化学肥料栽培での堆肥施用は四四〇〇円、カバークロップ六〇〇〇円、リビングマルチ五四〇〇円（麦は三二〇〇円）、

草生栽培五〇〇〇円。新たに有機農業に取り組む農業者の受入れ・定着等に活動する団体等に増加面積に四〇〇円支援する。

事前調査では、有機農業面積は一・四万ha余り。拡大に合わせて予算規模を増額できるか。有機農業への転換中の農業者への支援は十分か——など課題は多い。これまで取り組まれてきた日本の有機農業運動の生産者・消費者提携を大事にする考え方が大切である。

(2) 農業人材確保・育成対策

新規就農対策は、大きく内容を変えて、二二年度は新規就農者育成総合対策二〇七億円（二二年度二〇五億円）が実施される。

二二年度までの農業人材強化総合支援事業は、農業次世代人材投資資金（旧・青年就農者給付金）として、就農時四九歳以下の認定就農者に対して、準備型は研修期間中の最長二年間、年一五〇万円の給付。経営開始型は、就農後一～三年目に年一五〇万円、四～五年目に年一二〇万円の給付が行われていた。

二二年度は、この経営開始資金を最長三年間、月一二・五万円（年一五〇万円）と給付期間を短縮した。就農準備資金は、そのまま変わらない。

その代わりに新規就農対策の目玉は、経営発展支援事

この詳細については、後掲の安藤光義論文を参照されたい。

ここでは、その政策の枠組みとその論点を整理しておきたい。

経営基盤強化促進法改正法のなかみは、①人・農地プランは、市町村の策定する地域計画として法定化する。

②地域計画は、その具体化のために、一〇年後の地域の農業・農地利用の姿を「目標地図」として描いていく。

その場合、地域の農地を、農地利用する区域と保全管理する区域に区分する。③「目標地図」の農地利用する区域は、継続的に農地利用を行う「農業を担う者」を明確にする。「農業を担う者」とは、認定農業者等、多様な

経営体（中小規模の農業経営、半農半X等の副業的経営など）、サービス事業者等である。④農地の貸借、受委託の促進では、農地中間管理機構（農地バンク）を経由するルートに一元化していく。⑤農業を担う者の確保・育成では、都道府県に「農業経営・就農支援センター」を設置し、経営サポートと就農サポートをあわせて行う—といったものである。

しかし、二二年度予算でもみられるように、農水省は、二二年度までに担い手への農地集積を全農地面積の八割に、という政策目標をおろしていない。この政策目標の全国一律の設定には、無理があった。

農地の貸借等は、農地バンクの転貸先をみても、少なくとも九割を超えて地域内で動いている。地域のもつ農地の権利調整等の力を発揮させる仕組みを考えるべきである。農地バンク経由にルートを一元化するとの仕組みは、柔軟に運営する必要がある。

都道府県段階に農地バンクを設置したメリットは、農地バンクがその中間管理機能を十全に発揮できるかどうかにかかっている。農地を一定期間、中間管理し、その期間に土地改良等の耕作条件整備を進めて、農地の集約化を図る必要がある。

地域の話し合いをつうじた「目標地図」は、二年間程度をかけて作成し、農業委員会が素案をつくることになっている。そこでは、地域づくりの観点が必要であり、市町村、特に農業委員会への財政を含めた支援が必要とされる。

(4)米政策の転換

主食用米の需給調整については、コロナ禍による需要減退から、二一年産米の追加的な調整（飼料用米等への追加的な転換など）を余儀なくされた^{注11}。

二二年度補正予算では、二一年産米の追加的な作付け転換に水田活用の直接支払交付金（産地交付金等）二四〇億円の追加、長期計画的な保管等に二六五億円が手当

てされた。あわせて、輸出米や麦・大豆、子実用トウモロコシ、野菜等の高収益作物の生産に必要な機械・施設の整備などを支援する水田イノベーション事業（四二〇億円）、麦・大豆収益性・生産性向上プロジェクト（三三億円）が措置された。

二二年度当初予算では、水田活用の直接支払交付金は三〇五〇億円（二一年度当初同額）、米穀周年供給・需要拡大支援に五〇億円（二一年度当初同額）である。

経営所得安定対策のうち、畑作物の直接支払交付金は二二年度二〇五八億円（二一年度一九八六億円）、収入減少影響緩和対策が六八三億円（同六五五億円）、収入保険の減収九割分の補填に一八四億円（同一七七億円）と増額された。

にもかかわらず、所得政策の後退した感が強いのは、水田活用の直接支払交付金の運用見直しのためである。

見直し内容は、①二二年から五年間、水張りのない農地は対象外、②多年生牧草は一〇a当たり三・五万円から播種しない年は一万円に減額、③飼料用米などの複数年加算（一〇a・二万円）の廃止、④飼料用米への追加的な転換に対する産地交付金からの交付は除外。⑤畑地化支援として、野菜など高収益作物への転換は一〇a一七・五万円、その他作物は一〇・五万円の一回限りの支払い—である。

所得政策の後退は、米の直接支払交付金の一八年産からの廃止が象徴的である。それ以前から、水田活用の直接支払でも、二毛作や耕畜連携への交付金が全国同額から産地交付金の枠内とされ、地方自治体の事情によって事実上、減額または廃止されている。ソバの直接支払も産地交付金の枠に入れられた。これが、飼料用米にも及んだ。

前述のように、政府の国内米（備蓄米）とMA等輸入米の管理は、特別会計の食糧管理勘定をつうじて行われている。特別会計による手法では、同じ特別会計内の勘定どうしでの融通ができる。例えば、食糧管理勘定の輸入差益は農業経営安定勘定に繰り入れられている。しかし、現在、輸入米・備蓄米の売却処理による売買差損と保管料など管理経費は、食糧管理勘定に多額の財政負担を生じさせている。また、単年度決算による会計処理は、取得価額による棚卸資産評価によって、恒常的に生じる売買差損等の財政負担を先送りすることで押し隠している。

輸入米・備蓄米は、特別会計をつうじた管理で、主食用米市場から一応遠ざけられている。米の輸出は、価格競争力の弱い商業的輸出も非商業的輸出（援助）も出口が狭い。もっぱら国内の主食用米需給を中心に、一般会計の水田活用の直接支払を使いながら、米の需給調整を

せざるをえない。輸入米等の処理で多額の財政負担をしながら、水田活用の直接支払を増額すると、他の事業費に影響を及ぼす。米消費が通常でも年一〇万トン減退のなかで、飼料用米からの後退と水田の畑地化を当局は強要してきている。

米管理と需給調整のあり方を根底から見直す必要がある。

4. むすび

農政の見直し、転換が試みられるなかで、二二年度農林水産予算では、農政推進の旧来型の手法と新たな手法とが衝突している。

とくに所得政策のような給付金・交付金は後退し、地域の計画にもとづくとはいえ、計画認定の下での事業採択方式の補助金型の事業展開が、新たな政策展開のなかで進められている。補助金行政への回帰が危惧される。

注記

1. 二二年度補正後の防衛予算は総額六兆円を超え、GDP一%の枠を突破した。人間の安全保障にかかわる社会保障・福祉や文教予算と食糧の安全保障とを基本に据えて、総合的な安全保障を考えていく必要がある。

2. 主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律。一九九四年制

定、九五年施行。

3. 国内麦の管理は、麦作経営安定対策が発足当初は特別会計内に組みこまれていた（後に一般会計で処理）が、二〇〇七年度から事実上、政府管理から外れた。

4. 農林水産省、政策審議会食糧部会提出資料「米をめぐる関係資料」二〇二二年三月、一〇四ページ。

5. 同、食糧部会提出資料「麦の参考統計表」二〇二二年三月、および「米をめぐる関係資料」二〇二二年三月。

6. 財務省ホームページ、特別会計決算関係資料。

7. 注6に同じ。

8. 環境と調和のとれた食料システムの確立のための環境負荷低減事業活動の促進等に関する法律（略称・みどりの食料システム法）。

9. 大山利男編著『有機食品市場の構造分析』農山漁村文化協会、二〇二二年。

10. 「国際水準の有機農業」とは、三年間以上の無農薬・無化学肥料栽培。有機JAS認証を受けているかどうかは問わない。

11. 主食用米需給問題については、本誌二〇二二年十月号、特に、安藤光義「限界を迎えた米の生産調整―生産調整の論点―」を参照されたい。また、二二年度予算との関係については、後掲の秋山満論文。

「多様な人材の確保・育成」の課題と実現のための予算措置 —夏の概算要求時から混乱してしまった新規就農者育成総合対策—

早稲田大学名誉教授 堀口健治

本稿は、農林水産予算の「一〇本の柱」のひとつである「農地の最大限の利用と人の確保・育成、農業農村整備」、その中にある「人の確保・育成」に関わる部分を対象に取り上げる。人の確保はこの間の農政にとって最大の課題の一つであり、早急に減少を止め、農業の担い手が増加する方向に傾向として転換することが求められる。減少のスピードは極めて速く、機械化による代替がとて間に合わないレベルであり、政策で人の増加を支援し農業に誘導すべきレベルにあることは、皆、承知している。政策としての積極的誘導策は一般に歓迎されるものであり、何よりも就農を考える者にとって踏み切るための契機になるもので、受け入れ先の市町村や農業関係者もその効果を確信している。

1. 農業分野での人の確保はどうなっているか

農業に従事する人の数と動向を最初に把握しておきたい。これについては、本誌二〇二二年一月号で、「人の育成・確保対策について—二〇年農林業センサス結果を切り口に—」として、図表を使いながら書いておいた。

農業の担い手としてまず注目されるのは、最大の数を占める家族経営の世帯員の動向なので、最初にその数に触れている。二〇年センサスでは、農業経営を個人経営体（世帯で事業を行う経営体）と団体経営体の二つに分けて集計しているが、まずは数で圧倒的に多い個人経営体（二〇三万七千経営体）をみてみよう。法人化している家族経営（約六千経営体・いわゆる一戸一人）は今回のセンサスでは個人経営体から除かれて団体経営体に入

っているものの、それでも一〇三万七千の数字はいわゆる農家概念の数にはほぼ相当する数字であり、大きな数字だといえよう。

しかしその個人経営体を一五年と二〇年との五年間で比べると二三％も減少している。四分の一が五年で消えていることになる。個人経営体の基幹的農業従事者（仕事が主で自営農業に主に従事した世帯員）も同じく五年間で二三％減少し、二〇年には一三六万人になっている。その前の五年間（一〇年と一五年）では一五％の減少率だから、減少率、減少数ともに後期五年（一五年と二〇年）の方が大きい。母数が少なくなっているのに減少数が前五年を上回っているのは、大変な減少スピードだからである。人数で見ると、基幹的農業従事者は、前五年では五年間で三〇万人の減少だから年にして六万人の減、後五年では五年間で三九万人の減少だから年にして八万人の減になる。

しかも農家は、農業に従事する複数世帯員が共同作業をすることでその強みを発揮するのだが、最近の後継者を持つ農家が少なくなっているので、二世帯家族が多くはみられず家族経営の強みが弱くなる。さらに指摘しておかねばならないのは、夫婦による一世代の共同作業が前ほどにはみられなくなってきた。今では一人だけの基幹従事者という農家が多数派になりつつあるのは驚

きである。そうした事情を背景として、基幹従事者の減少と農家の減少が同じ率になっている。

そして基幹従事者が農業の仕事をやめれば、即、農家の消滅につながることになる。家族が引き継がなければ、あるいは他の人がその経営を受け継がなければ、その経営は消滅である。なお経営していた農地等が、誰に動くかも大事な問題だが、最近では農地の借り手や買い手が見つからず、放棄地になる事例が多くなっていることも憂慮される場所である。

さらに一一月号には書いておいたが、基幹農業従事者と「片手間に農業に従事する家族員」、これを合わせる「農業従事者」になるが、この数字がとれる一〇年と二〇年を比較してみた（一五年センサスは年令別の数を示していないので検討していない）。その数が四五万人から二四九万人へと減少しており、半分近くになっているのは驚きである。すなわち、一〇年時では片手間的な農業従事世帯員が多かったが、二〇年ではそうした人が大きく減り、農業従事は基幹的従事者一人と片手間の人が一人になってきていることが示されているのである。日本の農業は、家族員が兼業と稲作の両方に従事するタイプの農家が、数の上では代表かのようにとらえられてきたが、今ではそうでもなくなりつつあることが示されている。大きな構造的変化である。

そして、農業従事者の数という点で見れば、農家ではない法人経営（二〇二〇年の団体経営体は三・八万、うち法人経営は三・一万）の絶対増による経営者の増加がある。そして経営者増加の動きとともに、農家にも入ってきているが、雇われ労働者が増えているのが注目される。雇業者数の重みが大きくなっていることに注意したい。方向としては、臨時労働者はそうでもないが、常雇の増加が顕著であり、しかもここに若者の姿がより多く見られるのである。もともと農業は季節雇用や臨時雇用が家族を助ける形が多かったのが、今は通年雇用の常雇が、農業従事者の中で大きなウェイトを占めるようになってきている。常雇は事前に七か月以上の雇用契約を、文書や口頭で結んだ人である。その中には正社員や常勤パートなどいろいろ含まれるものの、臨時や季節雇用者ではなく、通年雇用が共通の特徴である。これが傾向的に増えてきて、一五年センサスでは二二万人（農家以外の農業事業体での雇用が一二万人、販売農家の雇用で一〇万人）であり、その増え方（一〇年は前者が七・二万人、後者が七・一万人の計一四・三万人）からして二〇年センサスでは少なくとも二三〜二四万人位になると筆者は予測していた。しかしセンサスの集計結果の公表値は一六万人と出てきた。激減とは驚きである。これは極端に煩雑になった二〇年センサス調査票の該当箇所が大

きく影響していて、雇業者について一部しか書き入れないか、あるいは空欄で回答する割合が多く出たのではないかと推測される。詳細は不明である。ために、二〇年センサスを使わずにセンサスの間に行われる農業構造動態調査の一九年の数値を使ってみた。農家以外の農業事業体での雇用である前者が一三・二万人であり、販売農家である後者は一〇・四万人、計二三・六万人が雇われていた。増加傾向の常雇の数であり、各地の農業関係者の感触もそうであって、二〇年センサスで出てきたような減少ではないようだ。この通年雇用されるものは、農業従事者の農家世帯員の急減に対して、増加する農業の担い手である。

2. 新規就農者調査に見る最近の傾向―年二・二〇〜三万人から一・八万人強レベルへの低下

毎年の新規就農者調査によると一四〜一七年の四年間は四〇歳代以下（すなわち四九歳以下）が毎年二万人を超えていた。農水省は新規就農者育成総合対策の事業等で二三年までに四〇代以下の農業従事者を拡大させ四〇万人を達成するという事業目標を定め政策を行ってきた。このためには毎年二万以上の若者が継続的に就農することが必要だとしていたのだが、それに大いに貢献しているといえよう。

二万人という数字は、すでにみてきた基幹的農業従事者の年当りの減少数、例えば一五年から二〇年の間で毎年七万八千人の減少だから、この数字と比べるといかにも少ない。しかも雇用労働者も含む数としての二万人目標だから、基幹的農業従事者の減り方からみてきわめて少ない。基幹的農業従事者の減少を十分に補う数字ではもともとなのである。

農水省の計算は一三年の「農林水産業・地域の活力創造プラン」に基づくものであり、フランスの青年就農給付金の仕組みを日本に導入する際の根拠になる数字である（この仕組みは堀口「近年の就農の動向と支援の仕組み」堀口・堀部編著『就農への道』農文協、一九年で細かく述べている）。二万人目標の根拠は以下のように説明されている。日本全体で、土地利用型作物は約三〇万人いればその水準を維持できるとしている。なぜなら基幹的従事者一人が一〇ha耕作すると仮定しているからであり、日本の農地全体の八割の二九四万haがこの人数で耕作されるとする。なおここでの基幹的従事者には雇われ者も含まれている。また野菜・果樹・畜産等は、主業農家約五四万人（二戸に基幹的従事者が二人いると仮定）と法人の基幹的従事者約六万人とを合わせて約六〇万人が生産を支えるとしている。この総計九〇万人の基幹的従事者が、最低、必要と計算し、これを安定的に確

保するためには、その中の二〇〜六五歳代の年齢層で四〇万人が確保されるべきと計算したのである。そしてこのことから平均して毎年二万人の青年層が新規に就農し農業を継続していくことが必要であり、青年就農給付金を出して確実に数を確保する必要があると考えたのである。

基幹的農業従事者が今は一三〇万人を超えて働いており、今後も年齢を重ねながらも多くが日本農業を支えて行くことは期待されている。しかし、リタイアする基幹的従事者を補充する数は少なく、今の基幹的従事者の減少はスピードを上げて進行している以上、今から、今後を想定して若者の必要な補充の数の確保、それも少なくとも必要な最低を上回る数はしっかり確保しておくたい。ただしこの二万人という数字は、一人当たり可能な耕作面積を大きく見積もったうえで、それを維持できる最低の必要補充数として計算されたものであり、ギリギリの数字であることを認識しておく必要がある。

食料・農業・農村基本計画の二〇年閣議決定で、参考資料に載っている「農業構造の展望」によると、三〇年の農業従事者数のイメージはこうなっている。コメ・麦・いも類等では、担い手が農地の八割程度を担う場合の農業従事者数を約二三万人としている。一人一〇ha程度を耕作するという仮定は同じである。野菜・果樹・花き

は、畜産と合わせて、経営耕地の八割程度を担う農業従事者数（主業農家と組織経営体）を約六三万人（現在の人数と同程度と仮定）として、野菜・果樹・花きは約四九万人、畜産は約一四万人と計算し、土地利用型農業と合わせて、計八六万人としているので、二万人を新規就農者として期待するのは従来と同じである。なおそのうちの雇用者（常雇・四九歳以下）の増加ペース（一〇年から一五年までの半分程度の増加ペース）は維持されることを前提にしているようであるが。

この二万人という目標が一七年までは達成されていた。同年の国会で当時の安倍首相はアベノミクスの成果として四年間二万人以上の水準を達成していたのを自慢したのである。二万人の新規就農の内訳は、「新規自営農業就農者（親元就農）が一〇・一〜一三・二千人、「新規雇用就農者」六・〇〜八・二千人、「新規参入者」（新規独立就農）は二・五〜二・七千人である。学卒後以後継者としてすぐに親元に戻るのはいくつか、他産業や他の農業経営等で雇われた経験を経たのちに戻る親元就農の数は多いのである。「定年帰農」は今も多いが、四〇歳代以下で雇用先を辞めて親元に戻り農業従事する人の数は、新規就農の中では最大の数を占めている。農業後継者は少なくなっているが、それでも数としては多い。農家の数の多さがその状況をもたらしている。

しかし四九歳以下の新規就農者の数は一八年には一四九千人に落ち、それ以降は一九年一四九千人、二〇年一四八千人と減り続けている。その内訳では、親元就農である新規自営農業就農者の減り方が大きく、新規雇用就農者と新規参入はそれほどでもないのが特徴である。

3. 農業次世代人材投資事業(旧青年就農給付金)の採択数の減少…効果が発揮できていない恐れ

若者の確保に最も効果的な政策は、就農するものへの直接的な支援である。それは、就農準備や経営開始時の早期の経営確立を支援する資金の交付であり、また農業が持つ大きなリスクへの対応や、自立できるまでの資金および生活費の支援である。また国として就農者を直接に支援する政策は、メッセージ効果が大きい。

具体的には政策として一二年に始まる青年就農給付金の制度導入が大きい。安倍元首相が自慢した二万人を超える新規就農者数にそれが表れている。政策として好評で効果を上げてきたことは明瞭である。受け取る本人の評価だけではなく、支援する自治体や地元からみても、この政策は大いに推進するだけの効果ある事業である。就農相談に来る若者に、この制度を利用して挑戦することを勧めやすい仕組みである。また実際に支援を受け就農している若者の離農率はきわめて低く、農業に力を入

代の若者に合致している。なお表の上段にある準備型と経営開始型の数字は、二年間の準備型、最長五年の経営開始型、これらの支給を受けている人の数がすべて含まれるので傾向がわかりにくく、毎年の新規採択数がわかるように三段目にその数を示している。

(1) 六〇〇万円という所得制限の導入

その採択数は、準備型では一九年以降の減少が顕著である。これは一九年春に突然導入された、前年の所属家庭の総所得が六〇〇万円を超える人は応募資格がないとする規定の導入による。人材投資資金は就農を考える人に決断を促すもので、そのため、この仕組みを一年以上も前からじっくり検討する人が多い。準備型であれば、授業料も生活費も賄えるので、これを前提にして前年に行われる入試を受けて入ってくる。それが、一九年は入学して人材投資資金を申請しようとした時に、今年からは六〇〇万上限制度が導入されたと聞かされたのである。仕組みを変えるのであれば、少なくとも一年前に知らせるべきであり、またその仕組みがどう受け止められるか、関係者と慎重な検討が必要である。多くの人が希望する大学生の奨学金であれば所得の多い世帯は遠慮すべきかもしれないが、この資金はリスクがあることを知りながら就農を決定した人を応援するものであって、誰でも希望するものではない。奨学金とは性格が異なるの

である。就農希望者や自治体等との意見交換や検討無しに、制度を変えることが最近行われ続けているが、これはその典型である。六〇〇万制限は今では事業要綱に書き入れられ、経営開始型で、転職して農業に新規参入する人の例で見れば、退職金が制限に引っかかってしまう恐れが大きい。一九年の時には突然であり、担当課長は事情がある人は先ずは出して、予算がある場合は受け入れるといったことが言われていたが、今は難しいであろう。それをみての準備型の希望者減少につながっている。入口のところで就農を考える人を少なくしてしまうメッセージになっている。

採択数としては圧倒的に多い経営開始型、これにも一九年春に同じく突然導入されたので、自治体が勧めて就農者が決意を固め農地を手当てしたり準備していたにもかかわらず、四月に六〇〇万制限が適用され「資金をあきらめなさい」と言われてしまったケースがあるはずである。大学校に入って退学するか、経営を開始したが資金が出ないとなって農業から転職するか、混乱が起きたのである。

また毎年一五〇万円、これが五年間続いた状況下で、実際に新規独立参入した以降の収入とコストの実際を調べると（例えば政策金融公庫による受給者の聞き取り調査等）、初年度だけでなく赤字が五年続くケースが多く、

れ多様な経営展開をしているのが大半である。

だが、表1の三段目の欄に示されているように、新規採択数は、この制度を待っていた人もあるので一年目は多かったものの、残念ながらそれ以降は傾向的に減少してきている。

中身を見てみよう。制度としては当初から準備型と経営開始型の二種類があった。いずれも国の資金である。準備型は、これは導入先のフランスにはない日本独自の制度で、就農のための準備期間の資金である。ただし、これを受けるには一年ないし最長二年で終えたのちに、必ず就農することを約束するもので、これを守らないと全額返金になる。農家出身者も非農家出身者も区別なく受けることが出来て、県にある農業大学校や認められた教育機関での授業料とその間の生活費に充てることが出来る。指導農業者等の先進経営での実践的な研修のやり方もこの資金では認められている。これは就農のための訓練期間に該当すると想定されるもので、そのために生活費が含まれていて年間一五〇万円が支給される。また期間を終えたのちに、雇われ就農でも受けることが出来るので、雇用就農を最初に考える若者にはありがたい（なお経営開始型は雇われ就農者は対象ではなく、雇う側の経営者に「農の雇用事業」が用意されている）。リスクを考えて新規独立参入より雇用を優先する傾向が強い現

表1 農業次世代人材投資事業の出身別交付人数推移 単位：人

		2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度
準備型	非農家	1,133	1,410	1,459	1,567	1,555	1,495	1,407	1,131	1,026
	農家	574	785	951	910	906	847	769	625	526
	合計	1,707	2,195	2,410	2,477	2,461	2,342	2,176	1,756	1,552
経営開始型	非農家	2,407	3,642	4,829	5,334	6,008	6,369	6,229	6,156	6,077
	農家	2,701	4,248	5,261	6,296	6,310	6,303	5,269	4,597	3,979
	合計	5,108	7,890	10,090	11,630	12,318	12,672	11,498	10,753	10,056
新規採択	準備型	1,707	1,331	1,490	1,463	1,531	1,394	1,301	885	963
	経営開始型	5,108	3,184	2,938	2,593	2,282	2,130	1,968	1,915	1,868
44歳以下	新規自営農業就農者	9,300	8,880	10,630	10,070	9,390	8,400	(9,870)	(9,180)	(8,440)
	新規参入者	1,960	1,880	2,450	2,320	2,210	2,410	(3,240)	(2,270)	(2,580)

資料：農林水産省資料より筆者作成。なお44歳以下の新規自営農業就農者および新規参入者は『新規就農者調査結果』（各年版）より。
注：下欄の44歳以下の新規自営農業就農者および新規参入者の2018年以降は49歳以下で表示されるようになったためにカッコでくくってある。

ようやく六年目で自立している。農業は開始から時間がかかるビジネスであることが知られている。それにもかかわらず、四、五年目の支給額を減らす改定を導入したりして、いかにも受け取りすぎかのようにみられていることを受給者は感じている。これでは受給を遠慮するだけではなく、就農の決意を萎えさせる傾向を生み出してしまう。

なお経営開始型は、基本はリスクが大きい新規独立就農をイメージしているが、親元就農でも親の作物とは異なる部門を新設して自分の経営部門を持つ場合には一五〇万円は受け取れる。親の経営を助けるだけではリスクはないが、親を助けるだけではなく自分の部門を持つ場合はリスクがあるとして支給対象になっているのである。このようにして、表にあるように農家出身者も経営開始型を多く受けているのがわかる。しかし地域によっては親の作物とは異なる作物がない場合は選びようがないので支給対象にならず、就農を決意しても経営開始型の一五〇万円を受けとれない。親元就農が新規就農者の中で最も多いのだが、これがないことで、より多くの後継者候補は就農を選択しない。

(2) 二一年八月の二二年度「農林水産予算概算要求の概要」から起きた混乱

今回は、人材投資資金の仕組みを大幅に変えること

不明であった。そしてさらに浮かび上がった問題は、昨年までは全額国費で行われていたが、地方公共団体が半分負担する内容が示されていた。これにはまず知事会等から強力な反対の意思表示がなされた。他の仕組みへの疑問等も提示され、異例であるが、二一年一二月の「農林水産予算の概要」では内容が変わった。

まず準備型、経営開始型、農の雇用事業に該当するものはすべて国費負担の従来仕組みに戻った。だが経営発展への支援として県が機械・施設等の導入を支援する場合は、その二倍額を国が出し、本人は四分の一負担の仕組みで決着した。認定新規就農者（新規参入者と親元就農で親の経営に従事してから五年以内に継承したものの）への上限一千万円・固定投資・四分の三補助金が、新設の制度として残ったのである。狙いは就農者に早期に大型投資をさせることと今まで人材投資資金の対象にならなかつた親元就農への大型補助金の新設であるように見える。なお経営開始型として年一五〇万を受け取る従来型の経営開始型は残ったが、これを受ける場合は、上記の新設補助金は一千万円ではなく上限五〇〇万円になる。なおこの経営開始型を受けなくても大型新設補助金は受け出すことが出来るようにした。経営開始型を受け出すことが出来ない親元就農への配慮であるようだ。

しかしもともと就農に間がない認定新規就農者に大型

が、八月の概算要求のところでわかった。関係者は皆驚いた。新規就農者育成総合対策で二三六億円という農林水産予算に占める重要な事業であることは同じだし、四〇代以下の農業従事者の拡大（二三年までに四〇万人）という事業目標も変わっていない。だが名称も仕組みも大きく変えた内容が示されていたのである。

資金面の支援で四九歳以下の新規就農を促進するとして、①経営開始への支援として最大一千万円の無利子融資を用意し、その償還金は国と地方が支援するとした。ただし一千万円のうち、従来の経営開始型とほぼ同じ額の年間一五〇万円強を最長三年間、借入れの代わりに受けとることも可能とした。②雇用就農への支援として、雇用元の農業法人等に一年目は最大月一〇万円、五年間金額を下げながら資金助成をするというもので、それまでの「農の雇用事業」（新規就業者を雇用した時に年一二〇万円、二年分を法人等実践研修の費用として支援）の変形に見える。③研修への支援として、研修生に最長二年、年に最大一五六万円を助成するとした。これは今までの準備型の年一五〇万円・二年間の仕組みとほぼ同じである。

しかしこれは困った。その狙いが不明なうえ、定着していた経営開始型が大事なのか、また大型投資を想定する借入れを認定新規就農者がすることの意義は何か、新規投資としての一千万円もの機械・施設、家畜導入、果樹改植等を求めるのはリスクが大きく、従来のように実際に使われている無利子・無担保の青年等就農資金の仕組みを改善する方が、実際は使いやすいし、経営の発展の仕組みにかなっている。経営開始型を受けることが出来ない親元就農者への明示的な助成の意図は分かるが、これは別途、考えるべき課題である。もともと、親元就農の場合でも部門新設で経営開始型を受給することは制度として設けられているが、地域で親とは異なる新しい作物を取り組めない場合は、何も支援策はなかった。そして単純な親元就農ではリスクはないので当初から人材投資資金の対象外になっていたのである。しかしこれを親との共同経営者に位置づけられればリスクを負うので、人材投資資金の対象に加えるべきと筆者は主張していたが、この仕組みを導入すればよいのである。なお親の経営権を継承する条件が付いている人材投資資金はあるが、これは親の年齢からみて若手認定農業者に経営権をすぐに譲るケースはあまりなく使われていない。そしてこの新設補助金の資金を出すためであるが、「一二月の予算の概要」によれば、経営開始資金は額が一五〇万円で従来と同じだが五年から三年に縮小されてしまった。自立に年数がかかる農業ビジネスなのに、であ

り。ということ、これらの改革は一二月予算の仕組

○年代からの仕組みを大きくは変えていない。仕組みは、全国農業会議所の景山隆氏の業績（全国農業会議所『農政調査時報五八〇、五八一、五八二号』他）によれば、年支給額は日本の一五〇万円を超える額でしかも条件不利地ほど高額の形になっている。受け取る人の前職の所得制限はなく、また五年間の給付を初年度に受け取ることが可能である。今までは二回に分け初回で多くを受け取っていたが、初回で五年分すべてを出すようになっていた。この仕組みであれば、初年度に固定投資をそれなりに行うことも可能であるだろう。年齢は四〇歳以下だが、これを引き上げるかは検討事項のようである。いずれにしても、新規就農者の半分くらいは青年就農給付金を受けているようで、堀口も前掲の『就農への道』で「フランスの青年就農者助成金が果たしている役割と大きな効果」を書いたが、この政策の効果としてEUの中でも若手農業者の比率がフランスは高い。この経験を日本も導入したほうが、若手就農者の確保にさらに大きく貢献することになると思われる。

i そのために、県によっては親元就農を支援する制度を設けているところがある。山梨県の親元就農者経営安定支援事業は、国の支援事業（『農業次世代人材投資事業』や『経営継承・発展支援事業』等）の対象外となる農家子弟の親元就農を推進する

ため、農家子弟が親元就農する際の一時的な収入低下等、経済的な不安を解消することを目的とした二二年からの事業である。助成内容 一〇〇万円を支給、就農時五〇歳未満、前年度所得六〇〇万円以下（本人及び配偶者の合計）、親元世帯一人当たりの前年度農業所得四〇〇万円、農業経営主が認定農業者かつ人・農地プランに中心経営体として位置付けられている者であること。

ii そのため、青森県は二二年度一〇〇〇万円を「非農家出身者再チャレンジ支援事業費補助」に充てて、四年目以降の支援の仕組みを用意した。補助の対象者は、国の「農業次世代人材投資事業」の支援を受けている非農家出身で、就農三～六年目の独立自営就農者。暗渠工事の施工費やパイプハウス移転施工費、土壌改良資材購入費など経営改善に向けた取り組みにかかる経費を補助する。補助率は二分の一で、上限は一〇〇万円。同県では非農家出身の就農者が増えており、二〇年度の新規就農者三〇三人のうち他産業からの就農者が二四八人に上り、このうち一四八人が非農家だったという。ところが野菜や果樹などに挑戦しながら想定外の災害などで厳しい経営に直面して十分な所得を確保できていないケースもあるという。そこで新たな作物への挑戦などを後押ししようとした事業を立ち上げた。

みでも、応募者を増やし新規採択者数を増加させるという本来の目的に貢献せず、むしろ、予算は確保したが、就農者を増やすという方向に役立たないことになることが心配される。

また農の雇用事業は表2にその成果を示した。事業のメインである「雇用就農者育成・独立支援タイプ」をみると、左に表示された、研修した青年就農者数と活用した経営体数では、二年分のそれが合計されているが、全体として横ばい気味である。また新たに研修を開始した雇用就農者育成タイプの数を見ると、減少気味であることがわかる。雇用で就農を考える若者が増えている状況下で、それを促進するのに効果的な事業なのだが、まだ十分に実績が出ていないようにみえる。そして今回は最長四年、年間六〇万円に修正されたが、法人等にとって年数は伸びたとしても年六〇万円はメリットとしては大きくはなく、事業を実施するメリットを法人経営は感じないことが考えられる。ますます実績が落ちてくるのではないかと心配される。

4. 青年就農給付金制度の仕組みを維持するフランスの効果

その点、短い間に仕組みをいろいろ変える日本に対して、もともとの制度の実施者であるフランスは、一九七

表2 農の雇用事業の実績の推移

単位：人ないし経営体

年次	研修を実施した青年就農者	農の雇用事業を活用した農業法人等の経営体	新たに研修を開始した青年就農者	
			雇用就農者育成タイプ	法人独立支援タイプ
2015	5,448	3,382	3,098	23
2016	7,024	4,024	2,521	10
2017	6,455	3,725	2,283	11
2018	5,941	3,484	2,203	8
2019	5,319	3,372	1,771	17
2020	5,177	3,468	2,003	6

資料：農林水産省資料から

構造政策推進に向けての課題

―二〇二二年度農林水産予算の検討―

東京大学 安藤光義

はじめに

本稿に与えられた課題は「令和四年度農林水産予算の概要」(以下、「予算の概要」とする)の二九頁の六の(一)、農地中間管理機構による集積・集約化と多様な経営体による農地利用に該当する予算、「予算の概要」のページ数でいうと一一六頁の五一から一二二頁の五四・二についての検討を行うことである。また、予算とは直接関係するものではないが、「農業経営基盤強化促進法」(以下、「基盤強化法」とする)と「農山漁村活性化法」(以下、「活性化法」とする)の二つの法律の改正案について簡単なコメントを最後に記すことにしたい。

(1) 人・農地プランの現場での推進体制について

市町村の支援にあり、農業委員会については予算の対象外とされているが、人・農地プランの策定という目標の実現に二つの系統の予算が別々に流れ込むことになるため、行政と農業委員会との間の整理という問題は残されたままとなる可能性が懸念される。金額は次の農業委員会予算に比べると僅かにすぎないが、霞が関としては農業委員会だけでは心もとなく都道府県と市町村にも支援を行って人・農地プランの実質化を推進していく必要があるという認識なのかもしれない。ただし、二〇二二年二月九日に全国市長会が「人・農地プランの策定義務化等に関する緊急意見」を提出し、そのなかで「人・農地プランが実践の段階に入ったばかりであるにもかかわらず、唐突に現行の仕組みを変え、計画策定を一律に義務付けることは、目下、地域の実情を踏まえ、同プランの実行等にひた向きに取り組んでいる現場に大きな混乱をもたらすとともに、これまでの地方分権改革の取組にも沿わないものであり、強く反対するものである」という意見を表明しており、現場での推進体制の構築には大きな不安が残されている(注1)。

一方、「農業委員会による農地利用の最適化の推進」は若干増額されて予算概算決定額は一三、三八五百円となった。このうち農業委員会交付金は前年度と同額(四、七一八百万円)になったが、農地法等に基づく業務を行

「地域が目指すべき招待の集約化に重点を置いた農地利用の姿や農地利用者を明確にした人・農地プランの策定に必要な取組」を支援する事業として「人・農地将来ビジョン確立・実現支援事業」が新設された(予算概算決定額三〇〇百万円)。これは都道府県と市町村に対して何らかの一律の基準で予算を配分することになるのか、あるいは都道府県・市町村から上がってきた計画に基づいて予算を配分することになるのかが気になるのである。都道府県・市町村の裁量性に基づく事業推進の余地がどれくらいあるかという問題に関係してくると考えるからである。また、最終的な受け皿は市町村となっているが、その場合、市町村と農業委員会の関係はどう整理すればよいか難しいのではないかと読んだ。実際の予算の配分は計画に基づいて行われ、事業の基本は

うための基礎的な経費という扱いなので、担い手への農地集積の実績にかかわらず定額として支払われるということである。これに対して農地利用最適化交付金(五、一〇〇百万円)はその名の通り農地利用の最適化活動に要する経費なので、担い手への農地集積の実績との連動が求められるかどうかが気になるのである。「予算の概要」の一一二頁の右下にも「農業委員会が行う最適化活動に係る活動力と成果について目標を定め、その達成度合いに応じて交付(委員報酬に限らず農業委員会の最適化業務に対して交付することが可能)」と記されており、担い手への農地集積八割を達成という政策目標を前提とした勤務評定を農業委員会に対して行うかのように読める。だが、農地利用最適化交付金は月一〇日間という活動量を前提に配分されるため、農地集積を推進するよう農業委員会を追い込んでいくような使われ方になっていないようだ。また、農地利用の最適化は担い手への農地集積だけでなく、遊休農地の解消、新規就農者の育成の三点から構成されており、全てが人・農地プランに直結するわけではない。農地利用の最適化の推進という論理で農業委員会は活動するのであり、それと市町村の取り組み(法定化されることになる人・農地プランの策定)との整合性をどう図っていくかという課題は現場に残されたままになっているのではないかと(注2)。

以前、筆者がヒアリング調査を行ったある県では、農業委員会は戸別訪問やアンケート調査等を通じて農地所有者の意向把握を行い、地域の状況を地図化することでまでを行い、市町村はその結果を踏まえて担い手同士の話し合いや集落座談会を開催し、そのうえで再び農業委員会が貸し手と借り手のマッチングを行うという分業関係が予定されていた。コロナ禍のためやむを得なかったと思うが、農家の意向把握は話し合いではなく、アンケート調査等を通じた農業委員会による情報収集にとどまり、人・農地プランの眼目である話し合いは市町村の担当となっているとすれば、「人・農地将来ビジョン確立・実現支援事業」の三〇〇百万円という予算は「農地利用最適化交付金」の五、一〇〇百万円と比べて大変見劣りがするというのが正直なところである。「地方分権改革に逆行」するだけでなく、市町村に対する十分な予算措置をしていないことも、全国市長会の反対の理由となっているのかもしれない。「霞が関の定めた仕事をするのであればそれに見合う予算、なканずく、その業務に従事する職員の人件費を手当てせよ」ということなのだろう。

繰り返しになるが、農業委員会と市町村との関係をどう整理しながら人・農地プランの策定を進めていくかは引き続き課題として残されているのであり、政策を執行

する現場に不満のマグマが蓄積されていることが推察されるのである。

(2) 集落営農の挺入れについて

「五三 集落営農活性化プロジェクト促進事業」が新設された（令和四年度予算概算決定額三七〇百万円）。このような形で集落営農の挺子入れを図ることは重要である。(1)で議論した現場での推進体制という点からすると、人・農地プランの策定とその実質化とセットで進めるのが効果的だと考える。ただし、この「集落営農活性化プロジェクト促進事業」については普及系統組織とJAが前面に出ているように描かれており、予算もそのように流されることになっている（都道府県、市町村、集落営農組織が交付対象として描かれている）。もちろん、農業委員会の参画は想定されていると思うが、果たすべき具体的な役割は示されておらず、やはり、ここでも市町村と農業委員会との関係をどう整理するかという問題が残されているように思われる。

実際のところ集落営農には挺入れが求められている。法人化しても後継者を確保することができず、その存続が危ぶまれる組織が中山間地域を中心に増加しているからである。

二〇二一年度に山口県とJA山口県中央会が共同で実

施した集落営農法人に対するアンケート調査によると、有効回答数一七一のうち最も多いのは「現状維持」で九六（五六％）だが、「二〇年後に経営規模を拡大」は三八（二二％）ある一方、「二〇年後に経営規模を縮小」が三七（二二％）とともに二割を占める結果となった。多くは現状維持だが、中山間地域の最後の「切り札」ともいえる集落営農法人のうちの二割が経営規模を縮小するとしている点は地域の崩壊が間近に迫っていることを物語っている。集落営農への挺入れ以上に重要なのが経営継承であり、リーダーの確保である。表1は次期の代表の有無別に二〇年後の経営意向にどのような違いがあるかを示したものだ。規模拡大を志向する集落営農法人は次期代表「あり」の割合が高い（「なし」の割合が低い）のに対し、現状維持、規模縮小となるに従い次期代表「あり」の割合が低く（「なし」の割合が高く）なっているという違いを確認することができる。集落営農を持続可能なものとするには設備投資のための資金や雇用労働者の導入の支援だけでなく、経営者を育成していくことが不可欠なのである。この点への踏み込みを政策には求めたい。

また、規模拡大を志向する集落営農法人（三八法人）にその方法をたずねたところ（複数回答）、「面積拡大」が三一（八二％）で最も多く、次いで「複合化」一一（三

表1 次期代表者の有無別経営意向（山口県）

		次期代表の有無			
		あり	なし	未回答	計
10年後の 経営	規模拡大	20(53%)	14(37%)	4(11%)	38(100%)
	現状維持	39(41%)	47(49%)	10(10%)	96(100%)
	規模縮小	14(38%)	16(43%)	7(19%)	37(100%)
	計	73(43%)	77(45%)	21(12%)	171(100%)

資料：山口県内部資料より筆者作成

二%、「多業化」九(二四%)となっており、経営面積の拡大が最も多くなっている。山口県では面積拡大のための機械施設、雇用労働者への支援を基本とし、必要に応じて園芸作等の導入などの複合化や農泊などの多業化の支援を行うということになると考えられるが、中山間地域で集落営農の設立と法人化を進めてきた他の県でも同様の状況であろう。

同じく規模拡大を志向する集落営農法人(三八法人)に対して規模拡大のための課題をたずねた結果を、経営面積規模別に示したのが表2である(複数回答)。何といても最大の課題は「労働力の確保」であり、半分近くが課題として挙げている。ただし、二〇〇五〇ha規模の集落営農では割合が相対的に低くなっており、この規模の集落営農は現在の人員で自分の集落の農地をさらに引き受けるか、他の集落に出作をして拡大する計画であると推測することができる。また、この二〇〇五〇ha規模の集落営農の三分の一が「農地の団地化」を課題として挙げているが、自分の集落内にいる集落営農に加入してない個別経営や出作先の担い手との間で経営地が入り組んでいて農地利用調整の必要性を感じているのかもしれない。

いずれにせよ、「集落営農活性化プロジェクト促進事業」は各県の集落営農が置かれている状況を踏まえた事業の実施が望まれるところであり、現場のニーズを把握するためのアンケート調査等を行うことも検討されてよいように思う。

(3)担い手への農地集積率8割達成を進めるための課題について

「五二 農地利用効率化等支援交付金」は、これまで「強い農業づくり総合支援交付金」にあったものを切り出したものであり、厳密な意味では新設ではない。前年度は採択に際してポイント制をとっており、経営面積の拡大を目指す案件を優先していたが、新たに「集約型農業経営優先枠」が設けられることになった。ここでいう「集約型農業経営」は施設園芸などの園芸作であり、そうした経営はあまり農地を必要とせず、事業目標である「全農地に占める担い手が利用する面積の割合の増加」に寄与するところは少ない。本来であればこれまでと同様、土地利用型経営に優先枠を設定すべきだと考えるが、「集約型農業経営優先枠」は現地の要望を反映したものらしい。現場のニーズに応じたという点で評価できるが、逆に言うと、経営面積の拡大という要望は現地で強くないことの証左であり、「強い農業づくり」を目指すための資金需要に充てられているだけでは担い手の農地集積率の向上にはつながらない農村の実情を示している

表2 規模拡大のための課題 (山口県)

	経営耕地面積 (2020年)						計
	10ha未満	10~20ha	20~30ha	30~50ha	50~100ha	100ha以上	
①農地の貸出意向の把握、マッチング	0%	13%	9%	0%	0%	0%	6%
②農地の団地化	0%	0%	36%	33%	17%	0%	19%
③条件不利地の排除	0%	0%	0%	0%	17%	0%	3%
④栽培品目の選定	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
⑤労働力の確保	100%	63%	27%	33%	50%	100%	48%
⑥省力機械の導入	0%	13%	0%	0%	0%	0%	3%
⑦畦畔管理の負担軽減	0%	13%	18%	33%	17%	0%	16%
⑧水管理の負担軽減	0%	0%	9%	0%	0%	0%	3%
計	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

資料：山口県内部資料より筆者作成
注：複数回答のため各項目の数値を合計しても100%にならない

ことになる。

やはり農地を守るという点では、「集落営農活性化プロジェクト促進事業」が新設されたとはいうものの、特に中山間地域では集落営農を積極的に位置づけた方がよかったのではないかと。邪推が過ぎるかもしれないが、「予算の概要」の一七頁の右下の()書きの部分に「共同利用機械・施設の導入を支援」と記されているあたりが、当初の政策の意図が残されているようにもみえる。ただし、はっきりしているのは、農業専従者が他産業従事者並みの生涯賃金に見合う農業所得を実現できるような農業経営を育成すること、経営面積の大きな農業経営を育成することは必ずしも同じではなく、むしろ、両者の乖離が拡大しているという点に根本的な問題があることである。こうしたミクロレベルの経営支援にとどまることなく、この点に真正面から切り込んでいかない限り、「全農地に占める担い手が利用する面積の割合の増加」を実現するのは容易なことではない。

「五四-1 農地中間管理機構による農地集約化の加速」では今後の農地中間管理機構の実務体制について不安が残る。農地中間管理機構事業は三、一三四百万円から三、五一七百万円に増額されたが、そのポイントは「現地コーディネーターの増員」にあるように読める。だが、農地中間管理事業が順調に実績をあげ、また、農地集積

円滑化事業との統合によって農地中間管理機構が管理する農地面積が増加してくると、地代の支払い業務（貸付者の振込口座の整備・確認など）、未払い地代の徴収業務、借受者からの地代の引き下げや減免要求への対応（貸付者への了解取り付け業務など）^{（注3）}、管理コストが増加することが予想され、そちらの経費の手当が求められるのではないだろうか。そうした要望は農地中間管理機構から上がっていないようだが、今後の検討課題として指摘しておきたい。

また、機構集積協力が三、四八五百万円から一、〇八五百万円と三分の一に大きく減少した。この減額は既定路線だと思いが、こうなってしまうと機構を使うメリットは小さくなり、農地耕作改善事業のほかに農地を貸す側が機構を使う理由を見出すことは難しくなるだろう。そのため農業経営基盤強化促進法を改正し、三分の二以上の同意を得たうえで「機構以外の者に利用権の設定を行ってはならない」という「提案に基づく地域計画の特例」^{（注4）}を設けようとしているのかもしれない。ただし、これに対しては先述した全国市長会が反対意見を表明していた^{（注5）}。農地中間管理機構が農地貸借書類管理機構に過ぎないとすれば、機構集積協力がなければ積極的に活用される見込みは少ないということなのである。いずれにしても重要なのは農地の受け手の育成・確

保であり、担い手に農地が集積されていけば、それによって機構の実績も次第に上がっていくと大きく構えた方がよいのではないかと考える。

(4) 基盤強化法と活性化法の改正案について

基盤強化法については、地域農業経営基盤強化促進計画（以下、「地域計画」とする）の策定における「農業者等による協議の場」がポイントとなると考える。「法律案（骨子）」によれば「農業経営基盤強化促進基本構想を定めた市町村は、自然的条件等を考慮した区域ごとに、農業の将来の在り方及び農業上の利用が行われる農用地等の区域等について、農業者、農業委員会、農地中間管理機構（以下「機構」という）、農業協同組合、土地改良区等による協議の場を設け、その協議の結果を公表する」とあるが、「自然条件等を考慮した区域」の範囲はどうなるのだろうか。「ことに」とあるので一つの市町村に多数の協議会を設立することになると考えるのが自然だが、その理解で間違いないかどうか^{（注6）}。関係者の役割分担はどうなるのかははっきりしていない点も気になる。

また、ここでいう「農業者」の定義は何だろうか。「区域」の農地所有者を全員集めないと「地域計画」にならないのではないかと考えるのが自然だが、そのように理解

して間違いないかどうか。まさか、認定農業者の会の会長だけといったことはないと思うが、この「農業者」が少数では、形だけの協議会となってしまふことが懸念される。人・農地プランでの話し合いがそのまま「協議の場」となるのが自然な流れのように思うが、そうはなっていないのは何故なのだろう。以上が基盤強化法の改正案に対するコメントと疑問である。

活性化法については「活性化計画の作成等に係る協議会」がポイントとなるように思う。「法律案の概要」では「地方公共団体は、活性化計画の作成及び実施に関し必要な協議を行うため、農林漁業団体、有識者等から成る協議会を組織することができる（任意）」とあるが、「農林漁業団体」とは何か、協議会においてどのような役割を担うことになるのが判然としない。農村RMOが想定されているようだが、放牧利用など土地利用に関する協議の場合は当該農用地の地権者を組織するのが筋ではないか^{（注7）}。これでは基盤強化法の「協議の場」と同様、上からの形だけの計画となってしまうことが懸念される。やはり、人・農地プランでの話し合いを基礎とすべきだと考えるし、それができなかった理由は何かが気になるところである。また、「任意」ということは「協議会」を設置せずに「活性化計画」を策定していきたいということになるのだろうか。

注・

(1) 二〇二二年三月二日には「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案に関する意見」が全国市長会から出されている。

(2) 農林水産省が二〇二二年一月に出した「人・農地など関連施策の見直しについて」の「三 農地バンク等」のところで「今後、関係機関は、地域の共通の目標である『目標地図』の実現に向けて、ワンチームとなって現場への働きかけ等を推進していく必要がある。とりわけ農業委員会が果たす役割は重要」と記されている。これを読むと農業委員会が中心的な役割を担うことになるかと読めるが、本当に農業委員会が中心となってワンチームを組織することができるのかどうか、不安が残る。本当に大丈夫なのだろうか。

(3) 農地の貸し手と借り手から手数料を徴収していないある県の農地中間管理機構では、地代の引き下げについては、貸し手と借り手の双方合意に基づく変更契約書を機構に提出することで対応しており、両者の間の調整は行っていないということであった。こうした場合は厄介な作業は生じないが、機構が仲介しているといっても書類の管理だけにすぎず、実質的な貸し借りは以前と全く変わっていないことになり、そもそも機構を設立したこの意味が問われることになる。これでは農地貸借書類管理機構になってしまう。

また、農林水産省がまとめた「人・農地関連施策の見直しにおける関係団体へのヒアリングの概況と対応方針」によれば、「計画一元化」の「対応方針」のところに「バンク計画に係る知事の認可権限について、都道府県条例の改正により市町村長に移譲することも可能」と記されて。これでは都道府県に機構を設立した意味は何だったのか、最初から市町村に機構を設立した方がよかったのではないかということにならないだろうか。

(4)この特例は、「ア 農業委員会又は農用地区域内の農用地等の所有者等は、機構及び所有者等の三分の二以上の同意を得て、市町村に対し、全部又は一部の対象区域内の農用地等について機構に利用権の設定等を行う旨を地域計画に定めることを提案でき、提案を受けた市町村は、当該提案に基づき地域計画を定め、またはこれを変更するか否かについて、当該提案をした者に通知する」、「イ 提案を受けて定めた地域計画（有効期間付）の対象区域内の農用地等の所有者等は、機構以外の者に利用権の設定等を行ってはならない（機構に貸し付けた農用地等について、地域計画に支障が生じるおそれがないときは、自ら借り受けることも可能）」という二つから構成されている（農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案（骨子））からの引用。

(5)「また、農地の集約化等を強力に推進するため、『地域計画』の区域内における三分の二以上の農地所有者等の同意を得た場

合、農地バンクへの貸付けを市町村が勧告するよう義務付けることが検討されているが、かえって地域に無用な軋轢を生じさせるとともに、地域における円滑な話し合いの実施等を妨げる原因にもなりかねないことから、こうした手法の導入にも反対する」（全国市長会「人・農地プランの策定義務化等に関する緊急意見」二〇二二年二月九日）。

(6)「人・農地など関連施策の見直しについて（二〇二二年一月）」によると「市町村は、既存の地域協議会（地域再生協議会等）の場も活用しつつ協議の場を設け、農業者・農業委員会・農地バンク・農協・土地改良区等とともに、需要に応じた地域の農業の将来の姿について話し合い」とされており、既存の地域の協議会をそのまま流用するようでは「自然条件等を考慮した区域」とはならない点が懸念される。

(7)「活性化法のスキーム（イメージ）」における農村RMOは地権者集団ということになるのかどうか。そうだとすると理解できなくもないのだが、その場合、農村RMOは「複数の農村集落の機能を補完する」（二〇二二年度概算要求資料）という記載と整合しなくなるのではないか。

需要減少下における米政策の予算措置の検討

宇都宮大学 秋山 満

1. はじめに

本論に入る前に、水田農業を中心とする農業構造変動の動向を概観しておこう。二〇二〇年センサスでは、都府県では農業経営体数が一五・二〇年に二二・一％も減少するとともに、増減分岐層が一〇haへとせり上がった。三〇～一〇〇haへの農地集積が進む形で構造変動が加速化してきている。

こうした構造変動の主要因として、基幹的農業従事者の世代交代問題がある。都府県の基幹的農業従事者は、同年に二二・七％減少と減少率が加速化するとともに、六五歳以上の高齢化比率は七一・二％（七〇歳以上五二・四％）に達し、まさに世代交代が進行途上にある。表1は二〇二〇年基準で世代年齢別に基幹的農業従事者の

動向（一〇・一五年の中堅層の減少は東北大地震の影響）をコーホートで見たものである。七〇歳以上層で減少率が高く、リタイア時期の早期化・加速化が進行するとともに、定年時帰農の動きが鈍化してきている。他方、七〇代以下層ではむしろ増加傾向にあり、特に四〇代以下層でその増加率が高いが、経営継承の補充には充分とは言えない状況となっている。

表2は経営主年齢別の後継者確保状況を見たものである。六五歳以上の後継者確保率は二七・六％にとどまり、後継者なし層が七割となっている。表3は一〇ha以上の経営主年齢別経営体数の分布を見たものである。一〇ha以上経営層における六五歳以上経営主の割合は五割を超えており、うち後継者を確保していない経営はおよそ半分となっている。担い手自体の高齢化が進行してい

表 1 世代別基幹的農業従事者の動態（都府県・2020年年齢基準コーホート）

	年別基幹的農業従事者・男女計（都府県・2020年年齢基準）													
	計	25～	30～	35～	40～	45～	50～	55～	60～	65～	70～	75～	80～	85～
2010	1,950,227	851	9,673	20,955	28,337	36,226	47,143	73,628	116,876	192,811	271,460	303,060	361,017	589,400
2015	1,671,488	5,397	13,901	22,081	28,873	35,453	43,665	67,980	114,782	229,033	294,875	277,035	268,096	269,672
2020	1,292,395	9,096	17,093	25,875	32,663	38,028	44,710	69,303	131,262	242,325	256,146	191,107	141,146	89,267
10→15	▲14.3	534.2	43.7	5.4	1.9	▲2.1	▲7.4	▲7.7	▲1.8	18.8	8.6	▲8.6	▲25.7	▲54.2
15→20	▲22.7	68.5	23.0	17.2	13.1	7.3	2.4	1.9	14.4	5.8	▲13.1	▲31.0	▲47.4	▲66.9

資料：各年センサスより作成

表 2 経営主年齢別後継者確保の状況（都府県・センサス）

	計	5年以内 後継者 確保	5年以内 引き継ぎ なし	後継者を 確保して いない	5年以内 後継者 確保割合	後継者 確保なし
計	1,040,792	254,921	45,583	740,288	24.5	71.1
15～39	18,702	2,330	5,369	11,003	12.5	58.8
40～59	194,548	33,787	19,266	141,495	17.4	72.7
60～65	148,015	31,551	6,574	109,890	21.3	74.2
65～69	209,307	49,335	5,817	154,155	23.6	73.7
70～74	198,634	50,253	4,074	144,307	25.3	72.6
75～	271,586	87,665	4,483	179,438	32.3	66.1
65以上	679,527	187,253	14,374	477,900	27.6	70.3

資料：2020年センサスより作成

表 3 経営主年齢別経営規模別経営体数の動向（都府県・2020センサス）

	計	10.0～	20.0～	30.0～	50.0～	100.0～	150～
計	1,040,792	19,497	6,081	4,255	2,068	329	232
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
15～39	1.8	5.5	5.9	5.2	4.6	2.4	4.3
40～59	18.7	30.2	29.1	25.0	25.8	24.3	24.1
60～65	14.2	15.2	14.0	14.6	15.0	17.0	14.7
65～69	20.1	21.8	22.4	24.3	24.2	26.7	23.7
70～74	19.1	17.4	18.3	20.8	21.2	19.8	23.3
75～	26.1	9.9	10.2	10.2	9.1	9.7	9.9
後継なし	17.7	5.0	4.7	4.2	3.5	4.3	2.6
65以上	65.3	49.1	51.0	55.2	54.5	56.2	56.9
後継なし	47.3	25.4	22.5	21.1	20.4	22.5	19.8

資料：2020年センサスより作成

るとしてよい。

世代交代問題においては、これまで戦後日本農業を支えた昭和・一桁層のリタイア問題が議論されてきたが、現在の世代交代問題は、その子供世代に当たる現在七〇歳前後層の団塊世代の経営継承問題である。この世代の後には戦後特殊な農業就業人口の山はない。その意味で今後一〇年程度は、戦後最大で最後の世代交代期に当たり、ここをどう乗り切っていくかが今後の日本農業の行く末を決めるとして良い。しかし、この大事な時期に、コロナショックにより業務用需要を中心とする需要蒸発が起こり、農産物価格の低迷が農村を襲っている。以下、水田農業を中心に、その現状を検討しよう。

2. コロナ下における業務用需要「蒸発」の動向と米需給

コロナ下の消費動向に関しては、令和三年度白書に詳しいので、ここでは要点のみ述べれば以下のようであった。コロナショックの影響は「まだら模様」と言われるが、①外食産業を中心とする業務用需要の蒸発、②家庭における巣ごもり消費の堅調（しかし当初の家庭調理増大から中食・加工品依存へのシフト）、③外食用急減と家庭における米消費の伸び悩み・停滞、④需要減退に伴

う米の過剰在庫増大と米価下落幅拡大である。

図1は、米の需要動向と価格の推移を見たものである。主食用米の需要量減少は年八万トン程度から一〇万トン程度減少へと拡大し、需要量は七〇四万トン水準にまで縮小している。米価の下落の大きかった二〇一四年対比で、需要量は八〇万トンも減少したことになる。こうした米需要減少に連動して、米価はコロナショック前の一五七・一六円から一三〇・三三円に大きく下落した。二〇一四年当時の米価下落水準に接近し、農家手取の概算金水準では九千円程度にまで落ち込んでいる状況である。米の民間在庫水準は二〇一四年に匹敵する二二〇万トン水準に及び、在庫解消に向けて米価下落が長期化しそうな見通しとなっている。

二〇一四年の米価下落は、制度改正に連動した過剰作付傾向が主要因であったが、今回は、二〇一四年以降生産調整面積を一四万ha増大し、生産調整目標達成下での米価下落であった。まさしくコロナショックに伴う需要「蒸発」がその主要因となっている点に違いがある。農家の責には問えない事態が進行しているとしてよい。事業継続給付金等のコロナ対策は収入減少が五割を超える必要があり、特別な農家を除けば給付金申請は事実上困難な場合が多い。コロナショックに伴う米価下落は稲作農家の経営を直撃するとともに、担い手層における拡大

第一は、需給不均衡に対する生産調整面積の拡大による減産誘導である。コロナショックに伴う消費減退を見込んで、二〇二一年産は六・三万haの生産調整の拡大を行い、二〇二二年産においては追加的に二一万トン、三・九万haの生産調整の拡大である。需給不均衡をまっぴら生産調整の拡大で均衡させようという方策であり、この間一〇万haの生産調整強化となっている。農家サイド

3. 予算措置に見る米政策の動向

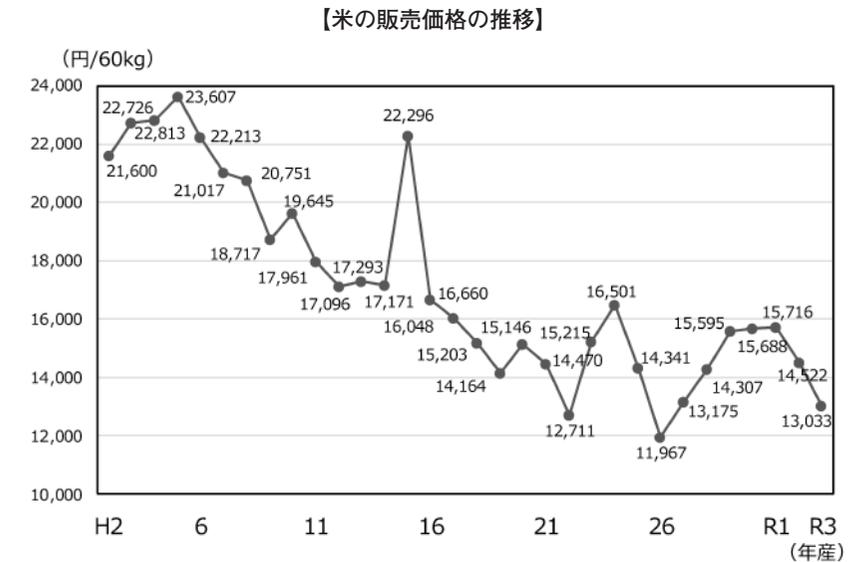
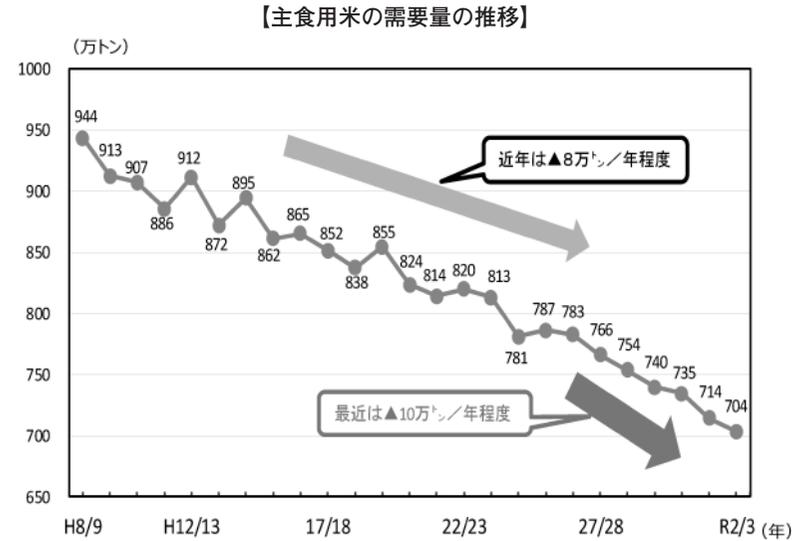
これまでの一時的・緊急的需給不均衡の拡大においては、米価下落を抑制するため政府備蓄米の積み増しによる市場隔離対策等が行われてきた。しかし、今回はこうした措置は取られなかった。政府としては、「政府備蓄米は、不測の事態に備えて一定量の国産米を保有することを目的としており、これを需給操作のために運用することは制度の趣旨に沿わないことから、政府備蓄米の買入数量の拡大は行わない」とする判断だ。よって、政府による対策は市場隔離とは異なる対策が中心となった。以下列挙的に、その対策の概要を見よう。

意欲を削ぐ結果となっている。
以下、節を改めて、こうした危機的状况に置ける政策対応の方向を確認していこう。

第二は、需要増大対策を兼ねた生活弱者への米の提供支援である。当面の対象としては、一部学校給食への米提供とともに、食育等で活躍する子ども食堂やフードバンクへの米の現物支給による支援活動である。コロナショックは格差拡大的に機能したと言われており、食を通じた生活弱者等への福祉支援の取組は高く評価されている。しかし、補正予算による一時的支援にとどまり、やや過剰対策としての緊急的取り組みの限界なしとしない。

図2は、米過剰・米価下落対策としての主要政策ツ

図1 主食用米の需要量の動向と米販売価格の推移



資料：農林水産省「米をめぐる状況」令和4年2月より引用

つとも、新潟や秋田等主食用主産県と、栃木や岡山等業務用主産県に分化してきており、こうした産地分化の動向にも配慮する必要がある。また、補正予算で見られた生活弱者や福祉対策としての需要拡大策は影を潜めている。生産場面における農福連携ばかりでなく、消費場面における農福連携の仕組み作りが進むことを期待している。

第三は、収入減少へのセーフティネットとしての収入保険やナラシ対策である。収入保険は青色申告が要件となっており、水田農業においてはまだ加入者が少ない状況にある。ナラシ対策はこうした中で一定の激変緩和措置的機能を有しているが、価格下落抑制機能を制度的に有していない点に問題がある。米価水準は五〇ha以上層のコスト水準にまで低下してきており、担い手たる規模拡大層一〇ha以上層の多くが赤字となり、拡大意欲が減退している。激変緩和措置とともに、突発的事態におけるなんらかの価格下落抑制措置による補完が求められる。

図3は、二〇二二年度の生産調整拡大支援策としての直接支払い制度の見直しを見たものである。

第一は、新規需要米における複数年契約推進は支援水準が半減され一方、輸出を中心とする新市場開拓の複数年契約支援が新設された。輸出に傾斜した農政方向の

図3は、二〇二二年度の生産調整拡大支援策としての直接支払い制度の見直しを見たものである。

第一は、新規需要米における複数年契約推進は支援水準が半減され一方、輸出を中心とする新市場開拓の複数年契約支援が新設された。輸出に傾斜した農政方向の

図3は、二〇二二年度の生産調整拡大支援策としての直接支払い制度の見直しを見たものである。

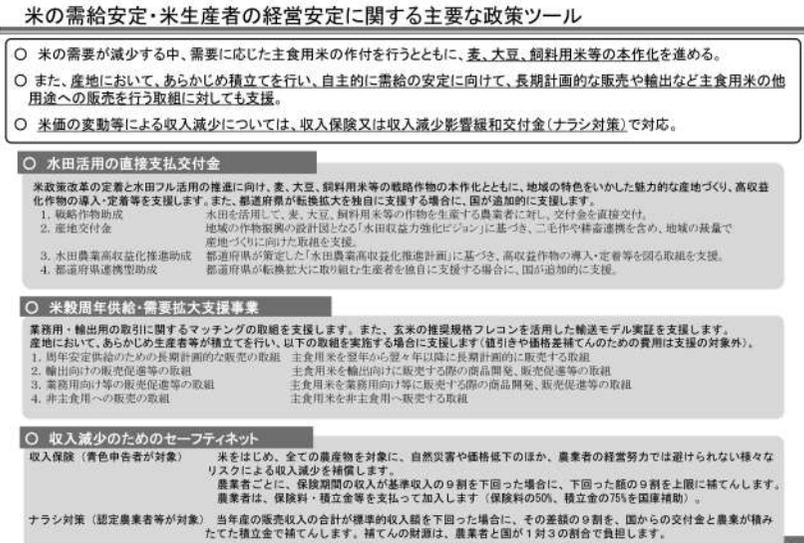
第一は、新規需要米における複数年契約推進は支援水準が半減され一方、輸出を中心とする新市場開拓の複数年契約支援が新設された。輸出に傾斜した農政方向の

図3 令和4年度水田活用直接支払交付金の見直し動向



資料：農林水産省「米をめぐる状況」令和4年2月より引用

図2 米政策における政策ツールの考え方



資料：農林水産省「米をめぐる状況」令和4年2月より引用

ルを見たものである。米需給均衡化対策としては、先に見たように生産調整面積の拡大で対応することが基本となっている。二〇二二年は二一万吨減・三・九万haの生産調整拡大であり、その実行担保措置が問われている。

第一は、こうした生産調整の実行性確保として措置されているのが直接支払い金交付制度である。麦・大豆、及び飼料米を中心とする新規需要米への生産シフトと、園芸等高収益作物への誘導方針が中心である。近年の生産調整拡大対応が飼料用米に偏っていたことから麦・大豆等の本作物化を強調しているが、作付意向調査等では拡大分は飼料用米で対応せざるをえない地域が多く、定着化のめどは立っていないのが実態であろう。一部地域で高収益型園芸作への転換が進んできているが、制度的には畑地への地目転換を要するため、支援制度の活用が進まない現状がある。

第二は、米穀周年供給・需要拡大支援政策による需要拡大方針である。こちらは輸出や業務用需要拡大が主眼となっている。しかし、コロナショックに伴う需要急減は、外食を中心とする業務用需要が中心であり、コロナ感染状況を睨みながら業界全体がかなり慎重姿勢といわれている。また、米主産県は、全体として業務用比率を高め

反映であろう。

第二は、土作り対策強化として、地力増進作物の取り組み支援を新設した。畑作物導入において土作り対策は基本であり、転作対象作物拡大の意味も持ち、高く評価したい。

第三は、水張りできない農地を生産調整対象面積から除外する措置の徹底として、「五年間水張りがない」水田を生産調整対象面積から外す措置の導入である。「水張りができない」水田を「五年間水張りしていない」水田と読み替えていることになるが、現実にはかなり大きな問題となる。まず、畑作利用可能水田（汎用型水田一〇万ha・四六％程度）が限られる中で、生産調整面積拡大に対応して計画的に転作田を回すことが難しくなっている。安定的転作地確保のために固定団地で転作に取り組んでいる地域も多い。その場合、固定団地内で長期間、麦・大豆・飼料作などを組み合わせて輪作に取り組んでいる事例も多い。五年水張りのない水田を生産調整対象面積から除外する措置が強行された場合、固定団地転作自体が壊れてしまう危険性なしとしない。提案理由として「水田の畑地化を促すとともに、水稲と転換作物とのブロックローテーション体系の再構築を促すため」としているが、田畑輪換と輪作がやや混乱しているように思われる。加えて、制度対応のためには、転作検

査機関（主に市町村）が、各転作地における五年程度の作付状況を把握している必要があるが、現行の市町村検査体制にはそうしたデータは蓄積されていない。検査執行体制としてもかなり無理があるのでないかと思われる。本場に田畑輪換型のブロックローテーションを推進するのであれば、ブロックローテーション加算などの方向で推進する方が現実的であろう。本音の「水田の畑地化」にやや偏った対応と思われる。

こうした水田潰しのな「水田の畑地化」方向は、第四の牧草の交付措置の縮減にも現れている。牧草の場合、三年程度の更新が一般的だが、一年目とそれ以外の牧草を区別する理由は特にない。助成措置を差別化する理由は、畑地化促進と取られても仕方ないのではないか。

第五の、高収益作物畑地化支援は、はっきりと生産調整対象となる水田そのものの縮減を制度理由としている。しかし、高収益園芸作の導入は、必ずしも畑地化が有利とは限らない。近年、高収益作物として土地利用型園芸の水田利用が進んでいるが、こうした取り組みの一部では、意識的に田畑輪換に取り組み、連作障害回避や園芸作物の品質向上、農薬や肥料削減に取り組んでいる経営が増えている。「みどり」戦略への転換が課題になるなか、むしろ田畑輪換型の営農スタイルこそが求められているのではないか。畑地化ばかりでなく、水田

利用の一環に高収益園芸作の導入を支援する仕組みを検討して欲しい。

以上、二〇二二年度の水田活用や直接支払交付金制度の見直しにおいては、地力増進作物支援の新設など制度の改善も図られているが、財務省の意向もあろうが、やや性急に「輸出化」や「畑地化」が求められ、水田潰しの方向が色濃く反映されているように思われる。米価下落と生産調整拡大で農家の米政策への信頼感が低下してきている。農政への信頼と継続性のある支援措置が何よりも求められている。

4. 若干の提言

最後に、若干の提言を行うことで結びとしたい。

第一は、水田・耕種部門における世代交代支援方策の強化である。はじめにで触れたように、今後一〇年程度が世代交代の集中期であり、土地利用型担い手育成の正念場となる。水田農業の担い手育成は他部門に比較して遅れており、土地利用型担い手における経営継承が緊急の課題となっている。この間、水田型経営は、米直接支払制度の廃止、生産調整の拡大、コロナショックによる米価の急低落を受けて、急速に拡大意欲が失われつつある。加えて、新規就農対策は新規参入には手厚いが、親

元就農には農地所有の名義変更など制度的障壁が高く、活用が難しいという現状がある。水田型経営の後継者確保対策が独自に求められていると言えよう。

世代交代支援策として、一〇年程度の時限措置として、土地利用型の担い手層（一〇ha以上）または四〇代までの後継者層のいる経営、集落営農に限定する形で、思い切った米直接支援制度を創設する必要がある。戸別所得補償を参考にすれば、生産調整目標達成を条件にしたうえで、水田作付一〇a当一万円程度の経営支援方策が望まれる。こうした措置は、水田担い手への明確なメッセージとなるとともに、地域に認知された水田担い手明確化としても機能する。総花的な細切れた支援方策よりも、骨太な直接所得補償政策の確立こそが、世代交代期の今こそ求められていると言えよう。

第二は、消費需要拡大策としての生活弱者に向けた食料支援方策の拡充である。これまで内閣府、厚生労働省、文科省等と連携して食育に取り組んできたが、やや栄養摂取の啓蒙活動に終始した感がある。食の現場における福祉対策や貧困対策と結びついた実践的取り組みの強化が求められている。他方、食育活動の一環として、学校給食支援とともに、子ども食堂・フードバンクなどの取り組み支援が全国に広がった。しかし、具体的な組織支援や食材提供の支援は充分とはいえない現実がある。

補正予算によるコロナ対策の一時的措置として米の無償現物支給が取り組まれたが、恒常的体制とはなっていない。福祉・貧困対策の一環として、関係省庁との連携事業の形態で、消費場面における福祉・貧困対策の制度化・恒久化が求められている。

現在、平均所得の半分以下の「貧困所得世帯」は全世帯の一三％に達している。同様に生活等が厳しい母子家庭を中心とする一人親世帯は一二・五％に及んでいる。子供の七人に一人が貧困世帯に属しており、こうした子どもが多くが学校給食で栄養を確保するとともに、日頃はカップラーメンなどの加工食品で飢えをしのいでいる厳しい現実がある。また、地域との交流が薄れている高齢単独世帯が増加傾向にあり、全世帯の二〇％程度に及んでいるというデータもある。食料品価格の高騰等、スタグフレーション的事態が危惧される中で、こうした生活弱者への思い切った支援方策の強化が求められている。

関係省庁が連携してきた食育の延長上に、「命と食の安全保障」政策の一環として政府備蓄米の拡充・運用による無償のフード（米）スタンプ的な制度を創出し、恒常的な食と福祉の連携システムを強化する必要がある。そうした米を中心とする食料の配給窓口として、子ども食堂やフードバンクを位置づけ支援することで、食

をめぐる定期的な相談機能を担うことが可能となる。「余ったもの」と「足りないもの」を縦割りで別々に対処するのではなく、うまく結びつけていくことこそが今求められているのではないか。食料危機は遠い途上国の出来事ではない。現在の日本の中で起きている現実を直視する必要があろう。

農林水産物の輸出促進対策予算の検証 —政策間の整合性を中心に—

明治大学農学部教授 作山 巧

1 はじめに

農水省の発表によれば、日本の二〇二一年の農林水産物輸出額は一兆二三八五億円となり、初めて一兆円を突破した。ただし、関係者が手放して喜んでいるとは言えない。農林水産物輸出の「一兆円目標」が初めて設定されたのは、第一次安倍政権下の二〇〇六年九月であり、その際の期限は二〇一三年であったことから、達成は八年遅れということになる。また、今後は、二〇二五年に二兆円、二〇三〇年に五兆円という高い輸出目標が控えている。更に、輸出額の四割は加工食品であり、輸出額が増えたとしても、国内の農林漁業者への恩恵は乏しいとの批判も根強い（石井、二〇二二）。

こうした現状を踏まえて、本稿では、これまで本格的

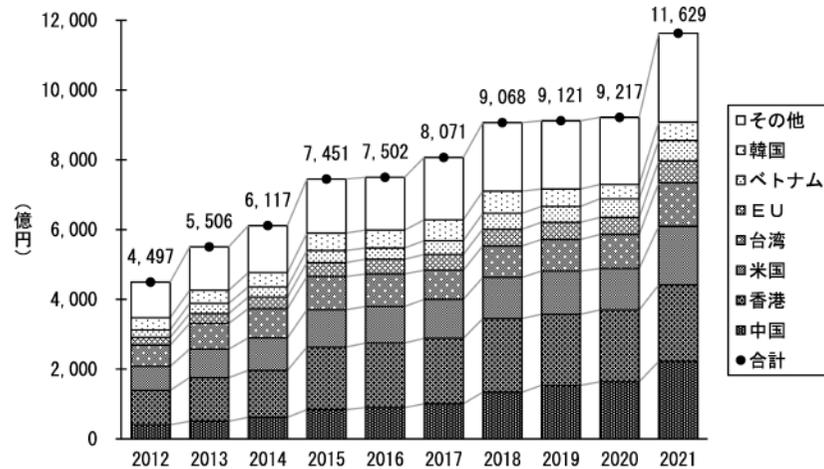
に検討されることが乏しかった農林水産物の輸出促進対策予算について、他の政策との整合性を中心に検証する。本稿の構成は次の通りである。次節では、二〇二一年の特徴的な動きを中心に、最近の輸出実績の推移を品目別、相手先別に概観する。第三節では、輸出促進対策予算の推移を示し、最近の変化の特徴を明らかにする。第四節では、輸出促進対策予算の推移と内容について、他の政策分野との整合性の観点から検証を試みる。第五節では、政策間の整合性を損なっている要因として、政治主導・官邸主導がはらむ問題点を指摘する。第六節のむすびでは、今後の展望を示す。

なお、本稿で用いる用語の定義について述べておく。農林水産物の輸出に関しては、政府の輸出目標や輸出促進対策の文脈では「農林水産物・食品」の用語が用いら

変わらないものの、輸出額は八一一億円少なくなる。その上で、品目別の特徴を概観する。図1では、農産物を加工食品、畜産物、穀物等、野菜・果実等、その他農産物に分けた上で、林産物と水産物はまとめて示している。二〇二二年度は前年度に比べて、全ての品目で輸出額が増加した。他方で、二〇二二年の特徴としては、これまで絶対額も相対額も増加を続けてきた加工食品の割合が、二〇一三年以来八年ぶりに低下したことが挙げられる。これに対して、畜産物が輸出額に占める割合は、八%から一〇%へと上昇した。この主因は、二〇二一年の牛肉の輸出額が、前年から八六%も増加し、五三七億円に達したことが大きい。

次に、輸出相手先別の特徴を概観する。図2には、過去一〇年間の農林水産物輸出額の推移を相手先別に示した。二〇二二年は前年に比べて、全ての主要な相手先で輸出額が増加した。その上で、二〇二二年の特徴としては、中国向けが、ホタテ貝、アルコール飲料、丸太等の寄与によって、前年度から三六%増加して二二四億円となり、初めて首位に立ったことが挙げられる。また、米国向けも、アルコール飲料、ぶり、牛肉等が寄与し、前年度から四二%増加して一六八三億円となった。これに対して、香港は、なまこや貝柱調製品等が減少したことから、前年度からの増加額が六%にとどまり、二〇〇

図2 農林水産物輸出額（相手先別）の推移



資料：農林水産省「農林水産物輸出入統計」を基に筆者作成。

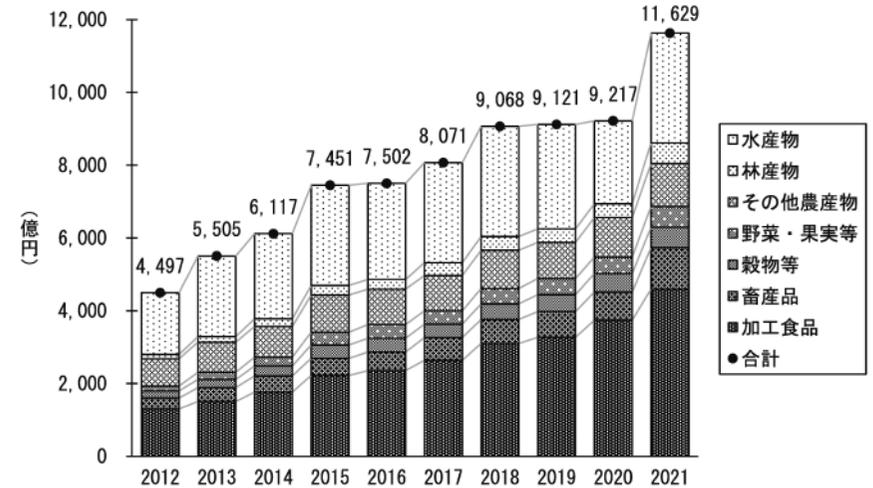
2 輸出実績の推移

れる。他方で、農水省の「農林水産物輸出入統計」では、同一の範囲のものが「農林水産物」と呼ばれている。後者の内訳は加工食品を含む農産物、林産物、水産物であり、「食品」という区分はない。このため本稿では、後者に倣って、「農林水産物」という用語を用いる。

本節では、二〇二二年の特徴的な動きを中心に、最近の輸出実績の推移を品目別、相手先別に概観する。

まず、図1には、過去一〇年間の農林水産物輸出額の推移を品目別に示した。農水省は、二〇二二年の輸出額は、前年から二五・六%と大幅に増加して、一兆二三八五億円に達したと発表している。ただし、この数字は、次の二つの変更によって、以前とは接続しない点に注意が必要である。まず、財務省の「貿易統計」には計上されない、一品目二〇万円以下の少額貨物（七五六億円）が含まれている。また、林産物に新たに木製家具（五五億円）が追加されている。このため、二〇二二年の輸出額は、①両者を含まない従来ベースでは一兆一五七四億円、②木製家具を加えると一兆一六二九億円、③更に少額貨物を加えると一兆二三八五億円となる。図1には、従来との継続性をなるべく保つため、②の数値を示した。つまり、従来の定義でも二〇二二年の一兆円超えは

図1 農林水産物輸出額（品目別）の推移



資料：農林水産省「農林水産物輸出入統計」を基に筆者作成。
注：2021年の林産物には木製家具が含まれるため、2020年以前とは接続しない。

五年から長く維持してきた首位の座から陥落した。

3 輸出促進対策予算の推移

本節では、輸出促進対策予算の推移を示し、最近の変化の特徴を明らかにする。

図3には、二〇一二年以降の輸出促進対策予算の推移を示した。ただし、輸出促進対策予算には明確な定義が存在せず、その対象範囲は毎年度のように変わる点に注意が必要である。例えば、二〇二〇年度当初予算の説明資料では、「農林水産物・食品の政府一体となった輸出強化」の名目で九五億円が計上され、前年度は五九億円(正確には五九億一五〇〇万円)と記載されている。

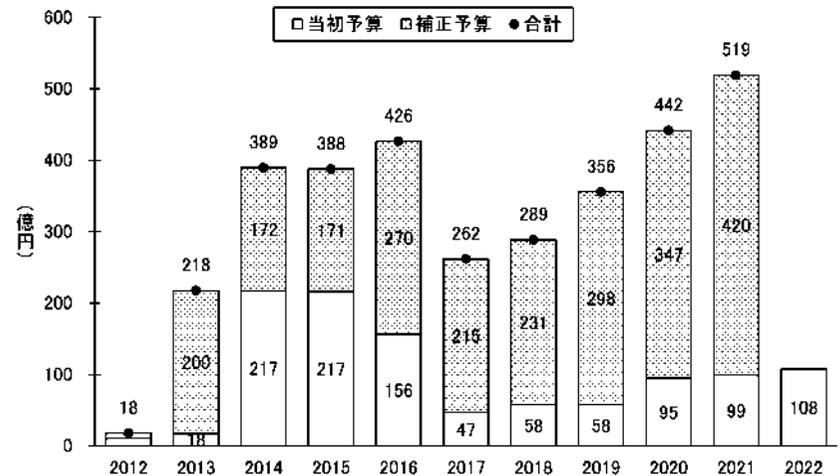
しかし、二〇一九年度当初予算の説明資料では、「農林水産物の輸出強化」の名目で計上されたのは五八億円(正確には五七億七四〇〇万円)で、一億四一〇〇万円少ない。つまり、複数の事業の寄せ集めである輸出促進対策予算は、その対象範囲が変わることで増減する。また、当初予算と補正予算でも、輸出促進対策の名称や対象範囲は異なる。この点で、輸出促進対策予算の検証では、細かな数字ではなく、大まかな傾向を見る必要がある。

その点に留意した上で、図3から次の三つの特徴が読みとれる。第一は、二〇一三年以降に予算額が急増して

いることである。民主党政権下で編成された二〇一〇年度から二〇一二年の予算では、輸出促進対策が項目立てされておらず、予算額を把握することは困難である(このため、図3の二〇一二年当初予算額は、二〇一三年度の説明資料に掲載された前年度の予算額である)。これに対して、第二次安倍政権の成立は二〇一二年末であり、その方針が予算編成に本格的に反映されたのは二〇一三年度の補正予算以降であることから、輸出促進対策予算の大幅な増額は、第二次安倍政権による農林水産物の成長産業化路線を反映したものであることが分かる。

第二に、予算増額の背景には、ソフト事業から公共事業を含むハード事業への事業内容の変化がある。この点は、実質的に民主党政権下で策定された二〇一三年度の当初予算と、政権交代後に第二次安倍政権下で策定された同年度の補正予算を比較することで明らかにする。例えば、前者では、「農林水産物の輸出対策」の名目で計上された一八億円の内容は、輸出事業者に対するビジネス支援や輸出拡大の調査等であり、施設整備等のハード事業は含まれていない。これに対して、後者では、「日本食・食文化の魅力発信と輸出の促進」の名目で二〇〇億円が計上され、公共事業を含む漁港施設、卸売市場、低温貯蔵施設等の輸出対応型施設の整備に多くが充てられている。

図3 輸出促進対策予算の推移



資料：農林水産省「予算、決算、財務書類等」を基に筆者作成。

第三は、輸出促進対策予算の計上先が、当初予算から補正予算へと徐々にシフトしたことである。具体的には、二〇一四年度と二〇一五年度の輸出促進対策予算額は、当初予算が補正予算よりも多かったが、二〇一六年度以降はその関係が逆転し、それ以降は一貫してその大半が補正予算に計上されている。その主因は、二〇一五年一月にTPP協定交渉が大筋合意したことを受けて、翌月に決定された「総合的なTPP関連政策大綱」に輸出促進対策予算が盛り込まれるようになったことにある。その意味で、二〇一六年度の予算はその移行期に当たり、当初予算での計上を減らす一方で、補正予算への積み増しが行われている。その上で、二〇一八年度以降は、当初予算と補正予算の両方で、輸出促進対策の予算額が毎年増加を続けている。

4 政策間の整合性の検証

本節では、輸出促進対策予算の推移と内容について、他の政策分野との整合性の観点から検証を試みる。

第一は、財政法との整合性である。財政法(第二九条)では、補正予算は、主に「予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費の支出」を行なうために作成される旨が規定されている。他方で、二〇二〇年四月には、農林水産物・食品輸出促進法が施行され、二〇二一

年七月には、農水省に輸出・国際局が設置された(作山、二〇二一c)。このように、政策や組織が恒久化されたのに対して、その裏付けとなる予算の大半が時限的という現状は整合性を欠いている(作山、二〇二一a)。ただし、これは農林水産予算に限った問題ではない。すなわち、特に第二次安倍政権下での官邸主導と財務省の地盤沈下を反映して、最近では、景気動向や自然災害の有無等を問わずに補正予算の編成が常態化し、当初予算と補正予算との区分も形骸化しているからである。

第二は、農林水産政策の基本法との整合性である。輸出促進に関して、食料・農業・農村基本法(第一八条)は、「国は、農産物の輸出を促進するため、農産物の競争力を強化するとともに、市場調査の充実、情報の提供、普及宣伝の強化その他必要な施策を講ずるものとする」と規定している。また、水産基本法(第一九条)にも、右記の「農産物」を「水産物」に置き換えた全く同じ条文がある。他方で、森林・林業基本法には、輸出促進に関する規定はない。農林水産物輸出促進法の対象は、「我が国で生産された農林水産物及び食品」であることから、形式面では、森林・林業基本法に輸出促進の規定がないのは整合性を欠いている。また、内容面でも、ハード事業に多額の予算が充てられている現状と、ソフト事業を想定した農水の基本法の規定には不整合がある。

第三は、農林水産物輸出促進法や食料・農業・農村基本計画との整合性である。右記のように、二〇二〇年四月に施行された農林水産物輸出促進法の対象は「我が国で生産された農林水産物及び食品」であり、その目的は「農林水産業及び食品産業の持続的な発展に寄与すること」とされている。つまり、対象には食品産業が生産する加工食品も含まれている。他方で、二〇二〇年に三月に決定された基本計画では、「輸出拡大の目的は、海外への販路の拡大を通じて農林漁業者の所得向上を図ること」とされており、食品産業が生産する加工食品は含まれていない(作山、二〇二〇)。このように、既存の法令や閣議決定文書では、加工食品の扱いをめぐる不整合があり、輸入原材料で生産された加工食品の輸出のメリットをめぐる論争が生じている(作山、二〇二一b)。

5 政策間の整合性の阻害要因

前節の検証では、輸出促進対策予算と他の政策分野との整合性について検証し、十分な整合性が欠けていることが明らかになった。ここで問われるべきなのは、その背景にある要因であり、端的には政治主導・官邸主導の定着と考えられる(作山、二〇二一d)。主に一九九〇年代から二〇〇〇年代に行われた選挙制度改革、中央省庁再編といった一連の統治機構改革は、官僚機構の縦割

りや前例踏襲等を問題視し、それを克服するために、官邸主導から政治主導・官邸主導への転換を標榜したものであった。しかし、落選すれば失職し、多数を失えば政権から陥落するという、政治家に内在する日和見主義的な動機への配慮は不十分だった。農林水産物の輸出促進対策に即して言えば、次のような問題が挙げられる。

まず、財政法との整合性に関しては、政治家のバラマキ志向である。予算獲得により実績をアピールしたい与党政治家と、既得権化する当初予算への計上を避けたい財務省の同床異夢が、補正予算の常態化と膨張の背景にあり、輸出促進対策予算もその反映に過ぎない。また、農林水産政策の基本法との整合性に関しては、政治家の短期志向がある。法制度の整合性のような高尚な論点は票にならず、衆院では任期が四年に過ぎない政治家が、そうした大局的で長期的な視野を持つことは稀である。

更に、輸出促進法や基本計画との整合性に関しては、政治家の八方美人志向を挙げることができる。基本計画では農林漁業者の重視をアピールしたいが、加工食品を含めないと輸出額一兆円のような派手な成果は得られないことから、場面に応じた使い分けが生じる。

こうした政治家のバラマキ志向、短期志向、八方美人志向といった特徴の全てを、農林水産物の輸出促進対策で体现したのが、第二次安倍政権で官房長官を長く務め

た後に首相に就任した菅義偉である。具体的には、二〇一九年四月には、自身が議長を務める「農林水産物・食品の輸出拡大のための輸入国規制への対応等に関する関係閣僚会議」を設置した上で、二〇二〇年三月の基本計画における五兆円目標の設定に強く固執した(日本農業新聞、二〇二〇年)。また、二〇二〇年九月の自民党総裁選でも、自らの業績として農産物の輸出促進を挙げ、首相就任後も、官房長官が議長である右記の関係閣僚会議に自ら参加し、五兆円目標の達成に向けて檄を飛ばした。こうした菅の度重なる介入によって、輸出促進対策予算が急増する一方で、政策間の整合性は蔑ろにされた。

6 むすび

農林水産物の輸出促進の旗を振り続けてきた菅義偉は、二〇二一年九月に首相を辞任し、首相官邸から去った。これに伴って、異常なまでの政治介入にさらされてきた農林水産物の輸出促進対策も、数多くの政策メニューの一つへと徐々に正常化していくであろう。この機会に、輸出促進対策における食品産業の位置づけや、輸入原材料で生産された加工食品の扱いについて、一定の整理がなされることが期待される。また、農林水産政策の基本法についても、制定から二〇年が経過したことを踏

まえば、新たな情勢変化への対応と政策体系の一貫性の確保の観点から、見直しが検討されるべきであろう。

引用文献

- 石井勇人 (二〇二二) 「本質問われる輸出戦略—1兆円突破—何がめでたい?」『日本農業新聞』二月三日、一二面
- 作山巧 (二〇二〇) 「農林水産物・食品の輸出促進—前面に出た五兆円目標を検証する」『農村と都市をむすぶ』第七〇巻第六号、六一〜七〇頁
- 作山巧 (二〇二二 a) 「農林水産物の輸出促進策と予算—1兆円目標の評価と五兆円目標の展望」『農村と都市をむすぶ』第七一巻第五号、一六〜二六頁
- 作山巧 (二〇二二 b) 「輸出偏重農政の功罪—5兆円目標の妥当性を評価する」『日本農業年報』第六六号、農林統計協会、一〇一〜一一一頁
- 作山巧 (二〇二二 c) 「農水省の組織再編に伴う輸出・国際局の創設—その経緯と評価」『農村と都市をむすぶ』第七一巻第七号、三一〜四二頁
- 作山巧 (二〇二二 d) 『農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革—安倍・菅政権下のTPPと農協改革の背景』農林統計協会
- 日本農業新聞 (二〇二〇) 「ニュース三面鏡—輸出目標5兆円—舞台裏」『日本農業新聞』三月二六日、三三三

研究成果報告

カンキツの育種選抜に利用できる

DNAマーカー

農研機構

果樹茶業研究部門

カンキツ研究領域

首席研究員

島田武彦

1. はじめに

カンキツは、二〇一八年度の国内農業総生産額が二、二〇七億円と、イネ、トマトに次ぐ第三位に位置するわが国の農業生産の基幹作物の一つである。わが国のカンキツの品種開発力は世界でトップレベルであり、これまでに「不知火」、「はるみ」、「せとか」などの優れた果実品質を持つブランド品種が育成され、国内のカンキツ産業の発展に大きく貢献している。近年、食の多様化に伴う消費者ニーズの変化や気候変動による生理障害や病虫害への対策など、消費者や生産者の多様なニーズに対応するため、育種技術の高度化が求められている。この

できるDNAマーカーを開発し、新品種を効率的に育成する取り組みをカンキツ研究領域で進めている。本報告では、ゲノム育種に利用するDNAマーカーの開発状況について紹介する。

2. カンキツのゲノムの解読状況

カンキツ類はヘテロ接合性が高く、果実などに含まれるテルペノイド類やフラボノイド類などの二次代謝産物の生合成に関わる遺伝子の重複化により、ゲノムの多様性が富んでいる。カンキツのゲノム育種に必要な研究基盤の開発には、ゲノムの配列情報が不可欠である。近年、ゲノム配列を高速に読み取る次世代シーケンサーの開発により様々な植物のゲノムの解読が進展し、カンキツで

1) CTV抵抗性を選抜するDNAマーカー

CTVは世界的に深刻な被害をもたらしているカンキツの重要なウイルス病害である。カンキツおよびその近縁種のうち、カラタチのみがCTVウイルスを接種しても樹体内でのウイルス増殖が認められない抵抗性を有している。カラタチのCTV抵抗性遺伝子はCTV抵抗性品種育成上重要であるが、従来の酵素結合免疫吸着測定法(ELISA)などによる抵抗性の評価には多くの労力と長期間を要することから、幼苗の段階で抵抗性個体を早期選抜できるCTV抵抗性遺伝子と連鎖するDNAマーカーが開発されている。カラタチのCTV抵抗性遺伝子が存在すると推定されている領域の公開ゲノム配列(AFL506028, 282, 699 bp)を参照にして、三種類のDNAマーカー(CTg12A, CTg17A, CTg06B)を開発している(清水ら, 二〇一六, 農研機構研究成果情報)(図2)。カラタチ、および、カラタチ由来のCTV抵抗性を有する品種や、「かんきつ中間母本農七号」、「かんきつ中間母本農八号」などの中間母本や育成系統との交雑により得られた交雑実生集団の早期選抜に利用してい

図2 カラタチのCTV抵抗性を判別するDNAマーカー(CTg12A)の分析例 PCRの増幅断片がみられるカンキツは、CTV抵抗性を保持する。



は二〇一四年にクレメンティンとスイートオレンジのゲノム配列情報が解読され、Phytozome (<https://phytozome.jgi.doe.gov/pz/portal.html>) から公開されている。国内でカンキツの総生産量の約七割を占めるウンシュウミカンについては、二〇一七年にゲノム配列が解読された。さらにリシークェンスによるウンシュウミカンの高精度化やカラタチのゲノム配列を解読し、ミカンゲノムデータベース(MiGD) (<https://mikan.dna.affrc.go.jp/>) を作成している(遠藤ら, 二〇一九, 農研機構研究成果情報)(図1)。MiGDでは、ウンシュウミカンやカラタチのゲノム配列情報のほか、DNA多型データベースや Cleaved Amplified Polymorphic Sequence (CAPS) マーカーデータベースが公開されている。DNA多型データベースではクレメンティンのゲノム配列を参照配列としてウンシュウミカン、オレンジ、ポンカン、ブンタンなど一〇種類のカンキツ間に存在する一塩基多型(SNP)、挿入や欠損などのIndelなどの情報が検索・閲覧ができる。CAPSマーカーデータベースでは約二七〇〇種類のマーカーのプライマー配列情報などが検索・閲覧できる。各データベースの情報は遺伝子IDにより紐づけられていることから、カンキツの有用遺伝子の特定や、新品種育成過程での優良個体の選抜や品種識別に必要なDNAマーカーの開発に必要な情報が容易に入手で

図1 ミカンゲノムデータベース (MiGD) とトップ画面と利用の流れ

①既存のDNAマーカーを検索
約2,700種類のDNAマーカーの中から使えるものを
探す

↓ もしなければ新しく開発

②DNA塩基多型を取得
任意の遺伝子配列について、ウンシュウミカン、
カラタチ、クレメンティン、スイートオレンジ期
でDNA塩基多型を取得する

↓

③DNA塩基多型のゲノム・遺伝子情報を取得
得られたDNA塩基多型について、ウンシュウミカ
ン・カラタチゲノム上での位置と周辺ゲノム配列、
塩基多型の存在する遺伝子の機能を取得する

↓

④DNAマーカーを構成するプライマーの自動設計
DNAマーカーのターゲットであるDNA多型を含む
DNA断片を増幅するため、DNA多型を含むプライ
マー配列を自動設計する。このとき、プライマー
の精度を高めるため、10種類のカンキツの多型情
報を利用して、プライマー内に他のDNA多型が含
まれないように考慮される

↓

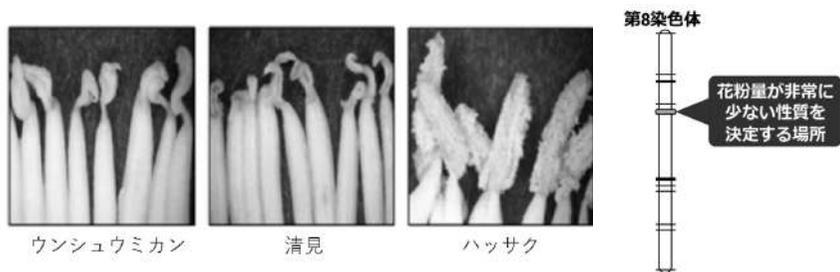
⑤ゲノム・アノテーションデータダウンロード
バイオインフォマティクス手法による大量のDNA
マーカー開発を行うようにMiGDで提供してい
るウンシュウミカンとカラタチのゲノム配列、遺
伝子配列、遺伝子位置情報、遺伝子機能情報等の
ゲノムデータのダウンロードができる

種を限定することなく、優れた特性を持つ新品種の育成を効率的に推進できる。

3) 雄性不稔性個体を選抜するDNAマーカー
 たねなし性はカンキツ果実の食べやすさを左右する重要な特性であることから、果実に入る種子の数を決める特性の一つである雄性不稔性を幼苗の段階で効率的に判別するためのDNAマーカーを開発している（後藤ら、二〇一八、農研機構研究成果情報）。雄性不稔性は、ウンシュウミカンなどの一部のカンキツにみられ、この特性が交配で得られた育種実生に遺伝することが確認されている。そこで、葯一つあたりの花粉量と花粉の受精能力を雄性不稔性の指標として育種実生集団を用いてQTL解析したところ、葯一つあたりの花粉量の多少を決定するゲノム領域（MS-P1遺伝子座）は第8染色体に座乗し、その近傍のSSRマーカー（TSRFL61とGSR5112）が雄性不稔性を選抜DNAマーカーとして利用できることがわかった（図4）。また、これらの特性は細胞質の影響を受けることが明らかとなり、紀州ミカン由来の細胞質も併せ持つことが必要であることもわかった。本マーカーの利用により、芽生えの段階で雄性不稔性の個体の選抜できることから、たねなし性の新品種の効率的な育成を効率的に推進できる。

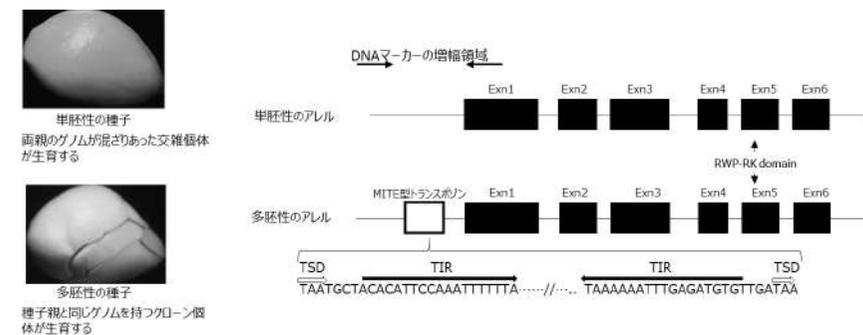
図4 ウンシュウミカンなどのおしべの写真（左）と花粉量を制御する遺伝子座（右）

ウンシュウミカンには花粉量が非常に少なく、その特性は子供の品種の「清見」に受け継がれている。この特性をコントロールする染色体上の場所を特定し、その近傍のDNAマーカーの利用により、幼苗の段階で花粉量の少ない実生個体を選抜でき、育種効率が大幅に効率化する。



2) 単胚性と多胚性を識別するDNAマーカー
 カンキツの交雑育種では、多胚性の個体を種子親に用いると、得られる実生個体のほとんどが種子親と同一のゲノムを持つクローン個体となることから、多胚性は交雑組み合わせを限定する要因となっている。カンキツの育種を効率的に進めるためには、多胚性を示さない、単胚性の個体を利用することが不可欠となる。個体の胚性（単胚性/多胚性）を確認するためには果実の結実を待つ必要があることから、カンキツの多胚性を制御する原因遺伝子のゲノム構造の特徴に基づき、芽生えの段階で胚性を識別可能なDNAマーカーを開発している（島田ら、二〇一八、農研機構研究成果情報）。多胚性を制御する原因遺伝子はマップベースドクローニング法により同定され、早期開花システムにより原因遺伝子の機能を抑制したオレンジ遺伝子組換え体を用いてその機能が明らかとなっている。多胚性品種ではこの遺伝子の上流にトランスポゾンが挿入されたアレルを持つことから（図3）、このゲノム構造差を利用して単胚性と多胚性のアレルを識別するDNAマーカーが開発され、カラタチを除くカンキツ類に適用できることが確認されている。本マーカーの利用により、芽生えの段階で多胚性の個体を効率よく除去できるため、交雑組み合わせに用いる親品

図3 単胚性と多胚性の写真（左）と原因遺伝子のアレルの構造（右）
 多胚性のアレルはCitRKD1遺伝子の上領域にMITE型トランスポゾンが挿入されている。この構造差を利用して単胚性と多胚性の個体をPCRで識別できる。



4. おわりに

カンキツのゲノム研究の進展により消費者や生産者ニーズの高い形質を選抜できるDNAマーカーが開発され、目的の形質を持つ実生個体が幼苗の段階で選抜できることから、これまで課題であった育種効率が大幅に改善されている。本報で紹介したDNAマーカー以外にも、生産者や消費者ニーズの高いカンキツかいよう病菌抵抗性の選抜指標やβ-クリプトキサンチン高含有化のためのDNAマーカーを開発している。今後、これらの選抜マーカーに加え、食味や食べやすさなど優良品種のコアとなる主要な形質を選抜できるマーカーセットが開発され、国内の育種事業場において普及することで、コア形質に関連する遺伝子を集積した優れた育種素材が充実し、カンキツ新品種開発の国際競争力の維持に結び付くことを期待している。カンキツでは主要な在来種のゲノム解読は完了しているが、これまでの解読技術やアッセンブル技術で作成したゲノム配列は、配列の異なる二種類の染色体の一部の情報が抜け落ちていた。ゲノム情報をカンキツ育種へより高度に利用するためにも、新たに開発された次世代シーケンス技術により主要品種をリシーケンスし、各品種のゲノム構造の特徴を正確に捉える必要がある。

近年、様々な植物でゲノム編集技術などを用いた農業形質の改良が進められ、カンキツでは海外の研究機関においてこれらの技術を用いてグリーンング病やカンキツかいよう病菌の抵抗素材の開発などが進められている。わが国では遺伝子組換え作物(GMO)やゲノム編集個体の社会受容がアメリカなどGMO先進国と比べて醸成されていないが、これらの技術は有用形質の原因遺伝子の機能解明などのDNAマーカーの開発を支援する基盤技術でもあることから、マンダリン類のゲノム編集技術を確立する取り組みを進めていく必要がある。