

1951年7月20日第3種郵便物認可 2021年5月1日発行 毎月1回1日発行第71巻第5号

ISSN 0913-6134

農村と都市をむすぶ

特集 農林水産予算はコロナ禍にどう向き合ったか

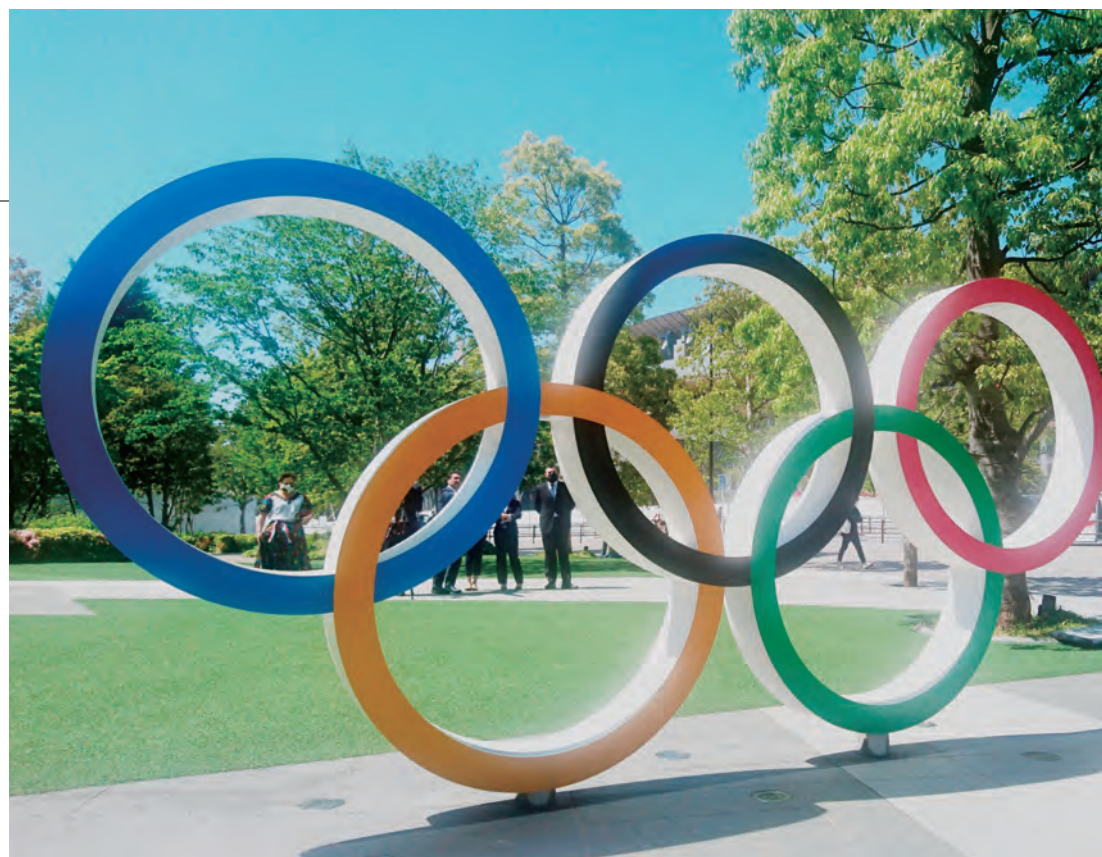
谷口信和 神山安雄 作山 巧

ベーシック・インカム論の論理と課題

加瀬和俊

作物研研究成果報告 田口文緒

2021年 5 月号 NO.833



編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ

二〇二一年五月号

(第八三三号) 特集

農林水産予算はコロナ禍にどう向き合ったか

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可
二〇二一年五月一日発行 毎月一回一日発行 第七一卷第五号

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―四三五〇



アジア・アフリカ支援米田植え (とちぎ分会 小林長武)

「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
編集委員

谷口信和
服部 健
堀口 山
神加小
矢秋安
友作

信和 雄一
健安 和信
山瀬 坂山
林 藤田
坂 山

和司 治雄
信健 安和
信雅 光滋
一充 満義
夫 巧

東京大学名誉教授
国際農政研究所代表
早稲田大学名誉教授
農政ジャーナリスト
東京大学名誉教授
静岡農専短大教授
東京大学准教授
宇都宮大学教授
東京大学教授
日本大学准教授
明治大学教授

「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介



日本農業年報64
米生産調整の大転換
—変化の予兆と今後の展望—

日本農業年報65
食と農の羅針盤のあり方を問う
—食料・農業・農村基本計画に寄せて—

編集代表 谷口信和
編集担当 安藤光義

TPP協定の全体像と 日本農業・米国批准問題

農産物の関税引き下げ問題を中心にし
つつ、知的財産権、国営企業などのル
ール分野問題も解明。

服部信司 著



暮らしのなかの食と農④
地域貢献の小水力発電
協調整算占の打破・コスト下げとともに



堀口健治 著

再エネで最近話題にならない小水力発電、資源を使い切っていないわけではない。まだまだ適地が日本は多くある。なのに増えないのは理由がある。系統接続を断られるもの一つだが、水車や発電機、土木工事などが高価安定で、固定買取でも採算が合わない例が多いからだ。副題に、協調整算占の打破、と書かれた理由である。交渉し、入れ、見直し等引き下げてもらう。島取では工夫し成功している。実名で紹介している。

就農への道

多様な選択と定着への支援
堀口健治・堀部篤 編著

就農した若者の色々な事例を参考になるよう紹介しています。農地の手当てから資金調達、販売等、皆さん工夫しています。自分の夢を活かす雇われ就農も、また色々なやり方がある親元就農も記載しました。



◎「米生産調整の大転換」、「食と農の羅針盤のあり方を問う」、「TPP協定の全体像と日本農業・米国批准問題」は農林統計協会(TEL03-3492-2990)にお問い合わせください。「就農への道」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。「地域貢献の小水力発電」は出版社にお問い合わせください。

編集後記

今年のゴールデンウィークも、二年連続の緊急事態宣言によって帰省を諦め我慢のステイホームとなってしまいました。しかし、緊急事態宣言によっても人流を抑えることができず、全国的に感染拡大が続いています。新型コロナウイルスは感染力が強く重症化リスクも高まり進化していますが、政府の感染症対策は国民への呼びかけに終始し、政府と国民の信頼関係が失われているところに問題があると言えます。

感染拡大の背景には、日本の水際対策の甘さがあります。変異株は、大阪を中心に関西圏で猛威を振るい、今や入院で自宅や宿泊ホテルで入院待機中に死亡する事態に陥っており、医療崩壊が始まっています。既に国内でインド株も発見されていることから、最悪の事態に至らないことを願うばかりです。

世界的には、インドで変異株が急拡大し大混乱している一方、EUやアメリカ、イスラエルなどではワクチン接種が進み、経済活動、日常生活が戻りつつあります。しかし日本では、医療分野の安全保障の遅れや菅政権の経済活動優先によってワクチン供給が大幅に遅れ、現在の接種状況は発展途上国並みとなっています。本誌特集(リード)においても二〇年度第三次補正に関して「コ

ロナ感染状況に対する菅政権の驚くほどの楽観的見方が横たわっており、コロナ対策が後手後手とならざるをえなかった事情が集中的に投影されている」と指摘しています。集団免疫を獲得できるようになるのは秋以降といわれており、国民の命を守れない事態に至った政府の責任は重いと言えます。

新型コロナウイルスによって、世界の動きは機能停止状態となり、ワクチン格差といわれるように、自国優先、政治的思惑によるワクチン供給など医療分野の安全保障問題が浮き彫りになりました。また、インドは医薬品の製造で世界有数の規模を誇りますが、感染拡大によってワクチン供給体制に支障が生じており、世界的な医薬品供給網の見直しも課題となっています。食料供給についても当初自国優先の動きがありましたが、世界的な人口増加と経済発展による食生活の向上、地球温暖化の脅威などにより食糧供給は不安定さを増しており、食料安全保障の重要性も高まっています。

特集で報告されているように、当初予算増額が厳しい財政事情の下で、前年度最後の補正予算で補完する一五ヶ月予算編成が恒常化し、重要政策の国会審議が尽くされない状況が続いています。予算編成に当たっては、コロナ禍後の中・長期的な政策課題を明らかにし議論を尽くしていくことが求められています。

(石原)



高龍（たかお）神社に奉納された木彫りのアマビエ様（日光市 編集部）

— 目 次 —

特集 農林水産予算はコロナ禍にどう向き合ったか

令和3年度農林水産予算を読み解くーリードに代えて

.....谷口信和（4）

農林水産物の輸出促進策と予算

ー1兆円目標の評価と5兆円目標の展望ー.....作山 巧（16）

袋小路に迷い込んだ食用米需給問題

ー米関係予算はどう対応しようとしているのかー.....谷口信和（27）

畜産関係予算の推移と課題.....神山安雄（41）

ベーシック・インカム論の論理と課題.....加瀬和俊（55）

作物研究研究成果報告

ダイズシストセンチュウ抵抗性マーカーを用いた育種 田口文緒（63）

〔時評〕不安な時代・雑感.....UMA（2）

☆表紙写真 岐路に立つ東京オリンピック・パラリンピック（編集部）
「農村と都市をむすぶ」2021年5月号（第71巻第5号）通巻第833号

不安な時代・雑感



アメリカ大統領選が終わり、バイデン政権が誕生した。上下院とも民主党が過半数を占め、安定政権となるはずであった。しかし、不正選挙の疑念、暴徒による議会占拠等が起り、アメリカの分断社会の現実が露わになった。政権移行後に地域的・階層的対立が激化し、むしろ政治的不安定性が増大しているように見える。こうした内部対立が激化している最中に、菅首相は主要首脳として初めての訪米外交を行う。菅首相の外交手腕は未知数だが、振れ幅の大きいアメリカ戦略の下で、如何なる立ち位置を見せるのが問われている。

他方、振れ幅の大きいアメリカ戦略の下で、米中対立路線は一貫している。第二の冷戦といわれる覇権争いに巻き込まれ、日本は難しい舵取りが求められている。日米安全保障強化と、貿易相手国第一位の中国との経済関係継続が両立可能か、ここでもアジアにおける日本の立ち位置が問われている。

こうした政治的緊張の下で、変異株の感染拡大を契機に、コロナ感染拡大がなお止まらない状況だ。世界の感染者は一億三千万人に及び、死亡者も二八〇万人に達している。これまで経済成長を牽引していた新自由主義・グローバリゼーションは息を潜め、渡航制限やロックダウン等による統制型の行動制限が重くのしかかってきて

いる。移動制限に伴い、交通インフラ、生活関連部門を中心に経済の萎縮が進行するとともに、これまで進行していた経済格差が生活困難層の大量発生という形で社会問題化してきている。長引く自粛要請と感染対策への不信から、時の政権に対する不信が広がるとともに、政権の不安定と散発的な暴動が世界中で広がってきている。

他方、コロナショックによる実体経済の落ち込みの一方で、アメリカ株価の史上最高値に示されるように、金融経済の肥大化が進行している。世界的な異次元の金融緩和の下での景気刺激策の拡大が、実体経済と金融経済の乖離拡大をもたらし、バブルの状況を呈しているように見える。アメリカの二兆ドルのインフラ投資による需要拡大策は、じわりと長期金利の上昇傾向をもたらし、財政急拡大の持続可能性と不況下のインフレ懸念を呼び起こしつつある。加えて、中小株主の反乱による国際投機ファンドの破綻も起こっており、国際金融機関の巨額損失発生も報道されてきている。コロナ下の格差拡大と生活不安の増大、他方での金融肥大化によるバブル的景気動向の行き着く先への将来不安が増大している。

こうした中で、コロナ下の巣こもり需要が拡大し、FAGA等の国際情報インフラ企業が一人勝ちしている。しかし、公共インフラ的性格をかなぐり捨てた検閲強化姿勢、LINEで顕在化した個人情報ビジネス利用と情報管理のずさんさが、改めて国際的批判を呼んでいる。イスラエルや欧州では、ワクチン接種に連動した情

報統制・行動規制のあり方が検討されている。情報統制と行動監視が結びつくとき、ユヴァル・ノア・ハラリが早くから危惧していた監視社会の到来が現実のものとなる。情報管理されたディストピア社会の登場が、将来不安を一層暗いものになっている。

こうした激動の世界情勢の下で、日本は東日本大震災から一〇年を迎え、コロナショックからはや一年が経った。震災復興においてインフラ整備は進んだが、なお四万人が避難継続・帰宅困難となっている。原発の廃炉作業も遅々として進んでいない。一人も取りこぼさない、アンダーコントロールはかけ声ばかりで、政府信用の空洞化が進展している。

コロナ感染対策もチグハグだった。経済対策を優先した感染対策は、オリンピック開催を横目で睨みながらの中途半端な取り組みとなり、自助努力と自粛に依拠した緊急事態宣言の繰り返しとなった。検査体制の拡充、病院や一時隔離受け入れ体制の強化、営業制限、雇用継続に対する経済支援の拡充は後手後手に回り、政府の感染対策の全体像が見えない状況が続いている。マスコミも日々の感染増減を垂れ流すばかりで、対策の具体的検証はなおざりのままである。変異株の感染拡大により、全国に感染が拡散する形で第四波が懸念される状況となっている。ワクチン接種も大幅に遅れる見込みであり、自助努力と自粛のみでは、この緊急事態を乗り切れないことは明らかである。加えて、モリカケ問題、桜を見る会

の経理不明問題を始めとして、度重なる選挙贈収賄問題、利権がらみの会食問題が頻発し、政治不信が深まっている。自粛疲れも重なり、政治不信による自粛型行動規制対策も空洞化しつつある。

こうした中で雇用者の四割に達する非正規層を中心に生活不安が増大している。労働力調査(二月)によれば、女性の非正規雇用者は八九万人の減であり、野村総研の推計では「隠れ休業者」を含めた実質失業者は一〇〇万人を超えると推計されている(東京新聞)。感染対策の長期化・深刻化は、飲食関連中小企業とともに、こうした生活困難層の増大という形で経済危機を深刻化させている。

食料・農業問題も深刻だ。センサス速報によれば、経営体数で三〇万(二二%減)、経営耕地で二〇万ha(五・六%減)、基幹的農業従事者で四〇万(二二%減)と農業解体テンポが加速化してきている。コロナの影響で外食産業の売上げは一五・一%減と過去最大の落ち込みを示した。感染当初ほどではないにしろ、農産物価格の低迷が続いている。

他方、アフリカ豚熱の大流行を契機に中国の飼料穀物輸入が急拡大し、金融筋の先物買いがそれを増幅する形で、国際穀物価格の急騰が生じてきている。コロナ下において「売れない」状況と「買えない」状況が併存している。外交の立ち位置、危機対応、食料危機を踏まえた国家戦略のあり方が問われている。

(UMA)

特集 農林水産予算はコロナ禍にどう向き合ったか

令和三年度農林水産予算を読み解く―リードに代えて

東京大学名誉教授 谷口 信和

1. 本特集のねらい

本特集は令和三（二〇二一）年度当初と令和二（二〇二〇）年度第三次補正の農林水産予算を、農林水産物輸出、食料米需給関連政策、畜産・酪農対策の三つの角度から論じることを課題としている。

本来ならば、①国の予算とともに農林水産予算の全体についての包括的な検討を踏まえ、②二〇二〇年に制定された基本計画や新型コロナウイルス禍の下での農林水産業の動向について基本的な認識を出発点として、一方ではコロナ禍対応の短期的な政策課題を明らかにし、他方ではコロナ後を展望した中・長期的な政策課題への視野をもちながら、③重点となる政策課題に関する農林水産予算についての個別的な検討を行うことが求められて

いる。

しかし、今回は、①については本リードでの当初・補正予算の概要紹介だけで、本格的な分析は断念し、②と③については上述の三つの領域に絞って、予算の視点から政策のあり方を論じることにした。

ところで、農林水産予算は本誌にとっては「農業白書」の座談会や編集委員全員で行う現地調査報告と並ぶ、毎年一度は必ず企画する有力な定番特集である。たしかに、二〇一一年五月号（補正予算を通じた東日本大震災・原発事故からの復旧・復興）、二〇一一年七月号（二〇一一年度予算）、二〇一二年五月号（二〇一二年年度予算）、二〇一三年七月号（二〇一三年度予算）、二〇一三年十一月号（二〇一四年度概算要求にみる新たな農政の動向）とかなり高い頻度で対応してきた。しかし、その

後は二〇一七年五月号（農業予算の現状）に飛び、四年の空白を経て本特集に至っている。

決して意図的に避けた訳ではないが、予算の検討・分析から本誌が遠ざかったのには以下のような背景と問題があるように思われる。

第一は、前年度の最後の補正予算が一五カ月予算として編成され、当年度の当初予算と一体的に運用される事態が恒常化したことである。これにより、一方では十分な議論が国会で尽くされないまま、短期間で補正予算が決定されることになり、他方では補正予算に重要な政策的変更（予算措置）が埋め込まれる結果、当初予算がメリハリの効かない総花的な性格を強めるといった事態が生まれている。

今回のような補正予算の一五カ月予算としての編成は実は一〇年連続であり、出発点は東日本大震災・原発事故（二〇一一年三月）の勃発した二〇一一年度の第四次補正であった。周知のようには大災害は政府（民主党政権）の強力な財政対応を要請し、農林水産予算ベースでみて、二〇一一年度当初二兆二、七一二億円に対して、補正予算は第一次（四月）三、八一七億円、第二次（七月）二〇七億円、第三次（二〇月）一兆一、二六五億円、第四次（二二月）一、六三〇億円で、補正予算合計額一兆六、九一九億円は当初予算の七四・五％にも及んだ。

もちろん、災害時対応としては一五カ月予算の編成・予算額は当然の措置だったといつてよい。

しかし、二〇一二年度の場合はこれとは様相が異なっていた。二〇一二年度当初予算は民主党政権によって編成され、二兆一、七二七億円の規模であった。ところが二月二六日に第二次安倍政権が成立し、急ごしらえて編成された補正予算は一兆三九億円と二〇一二年度当初予算の四六・二％、同時に決定された二〇一三年度概算決定額二兆二、九七六億円の四三・七％にも達する巨額なものであった。そこでは民主党政権によって大幅に削減された農業農村整備事業や農山漁村地域整備交付金等の公共事業予算の復活をめざして五、〇五五億円が手当てされ（補正予算の五〇・四％）、政権交代を強烈に印象づけるための予算措置が本来の当初予算ではなく、補正予算を用いて一挙に実現されることになった。

これ以後は現在の菅政権に至るまで、災害時に認められるような補正予算の一五カ月予算化と当初予算との一体化が継続しているのである。いわば災害時の政策手法の日常化によって予算編成・決定における熟議の省略化が進行しているといわざるをえない。

第二に、このことは切れない予算執行という点でのメリットをもちつつも、他方では予算の全体像を著しく見えにくくし、政策体系としての予算の総合的性格を薄

めるとともに、予算の個別対策化傾向を強めることに貢献している。このため、予算の大括り化が進められ、分かりやすくなっているはずの「農林水産予算の概要」（未定稿）は二〇二一年度の一五二ページから二〇二一年度の二五一ページにまで膨れ上がることになった。より多くの情報が提供されているともいえるが、「多すぎる情報の洪水」によって、政策の核心が見えにくくなっているという印象を拭うことはできない。

ちなみに、「食料・農業・農村白書 参考統計表」は

一九九九年度までの数字を掲載した平成二三年版までは、旧農業基本法の政策体系に準じた詳細な「農業予算の推移」を提供していたが、二〇一七年度までの数字を掲載した平成二四～二九年版では国家予算と農林水産関係予算の総額および公共・非公共の内訳（農業農村整備事業）を示す程度に後退し、平成三〇年版以降はそれも中止し、白書のバックデータを示すだけとなっている。

この面では農林水産予算に関する情報を広く国民に提供し、予算を通じて農林水産政策の理解を深める姿勢は後退しているといわざるをえない。

第三に、以上の結果として、予算の背後にある政策思想の充実・豊富化に努力が傾注され、安定した長期的な予算体系が構築される方向ではなく、以前にも増して短期的なサイクルでの予算の修正・変更が繰り返されるこ

とになっている。このため、本誌としても積極的に予算の分析・検討に取り組むインセンティブが削がれているのが実情である。

とはいえ、農水省は依然として「予算配分機関」としての社会的役割・責任をもっていることには変わりがない。したがって、以下では予算という窓を通して農政をめぐる論点に切り込むことにしたい。

2. 二〇年度第三次補正・二一年度当初予算の

位置

さて、改めて二〇年度第三次補正と二一年度当初予算の位置を表1によって確認しておこう。というのは、二〇年度は新型コロナウイルスパンデミックという「大災害」（単なる自然災害ではなく、新自由主義的グローバル資本主義による「人災」の性格をもっている）に見舞われた点では、今日に至る補正予算の一五カ月予算化における起点となった東日本大震災・原発事故当時の予算編成との共通性を有しているからでもある。

これによれば、第一に、一九年度の補正予算において農林水産分野が五、八四一億円で一般会計の一八・三一%をも占めて、極めて大きな比重を有していることが明らかである。これは一九年九月に合意し、二〇年一月一日に発効する「日米貿易協定」によって大きな影響をう

表1 2020～2021年度予算（歳出）の概要

単位：億円

予算	2019年度	2020年度				2021年度
	補正	当初	第1次補正	第2次補正	第3次補正	当初
決定日	2020.1.30	2020.3.27	2020.4.30	2020.6.12	2021.1.28	2021.3.26
一般会計	31,946	1,026,580	256,914	319,114	154,271	1,066,097
農林水産	5,849	23,109	5,448	658	10,519	23,050
同上割合%	18.31	2.25	2.12	0.21	6.82	2.16
特記事項	TPP等関連政策3,250	輸出力強化 高収益作物	需要減退対応 1,400	経営継続補助 金200	TPP等関連政策3,220	3次補正による生産基盤
	災害復旧・復興2,144	転換支援 畜産・酪農	Go to キャンペーン		⇒輸出・畜産・水田リノベーション	強化 ⇒畜産・リノベーション・
		競争力強化	資金繰り対策 298	資金繰り対策 強化349	ーション ポストコロナ	ベース・ 担い手
			畜産・酪農 支援450	子牛生産奨励 108	対策3,533	スマート農業 ・DX
			耕種次期作支援242	次期作支援 (運用改善)	助金・次期作 支援	輸出5兆円目標実現

（出所）各年度の予算関係資料により、筆者作成。

ける農林水産物に対する「総合的なTPP等関連政策大綱」に基づく予算三、二五〇億円を措置することが眼目の予算であり、本来ならば二〇年度当初予算で対処すべき予算の前倒しの性格を有している。その結果、二〇年度当初予算は一九年度当初予算二兆三、一〇八億円と全く変わらない水準に抑えられているわけである。こうして上述したように、平時においても重大な政策変更に関する予算が補正予算で措置されることによって、熟議を経ることなく国会承認される仕組みができあがっていることになる。その結果、当初予算ベースで毎年の予算の動向を比較検討しても、現実の政策動向のダイナミズムが全く把握されないわけである。

第二に、新型コロナウイルスパンデミックという未曾有の激震に襲われた二〇年度は、新年度開始直後に五、四四八億円ものコロナ対応の第一次補正予算が組まれた。そこでは、①インバウンドや外食需要の「蒸発」に見舞われた牛肉などの需要減退対応、畜産・酪農支援、②年度末・年度初めのイベント中止にともなう花卉需要の「蒸発」等への対応としての「次期作支援」（種苗・生産資材購入支援）、③経営維持のための資金繰り支援のほか、④Go to キャンペーンへの参加といった緊急支援対策（Go to Eat キャンペーン）が措置された。しかし、一般会計予算に占める農林水産の割合二・一二%

は当初予算での割合を下回り、とくに重点的な対応がなされたわけではないことが分かる。

第三に、中小企業の資金繰り対応とウイルス感染対策予備費（一〇兆円）を中心とした二〇年度第二次補正では農林水産の比重は〇・二一%とむしろ低かった。

しかし、第四に、一般会計としては一五兆四、二七一億円と相対的に額の小さかった第三次補正においては農林水産の比重は六・八二%とかなり高いことが注目される。しかも、それは現下のコロナ対策というよりは「ポストコロナ対策」というやや中長期的な政策の位置づけが与えられながら、二一年一月八日からの第二回緊急事態宣言発出期間中に常会に提出され、一月二八日に可決されたことが特異である。すなわち、コロナ感染終息の見通しが立たないどころか、より深刻な事態に突入しつつある中で、コロナ後を展望する施策の一環として、農林水産予算が重視されたからである。そこにはコロナの感染状況に対する菅政権の驚くほどの「楽観的な見方」が横たわっており、コロナ対策が後手後手とならざるをえなかった事情が集中的に投影されている。

その結果、本来第三次補正よりも二一年度当初予算でこそ展望すべき将来方向を睨んだ予算編成が、前者に取って代わられるという転倒した状況が生まれている。このことは当初予算ベースでの年度変化から政策動向を把

握することを著しく困難にすることにつながるをえないといえる。そこで、以上のことを前提にして、以下では二〇年度第三次補正・二一年度当初予算の順に概要を紹介することにした。

3. 二〇年度第三次補正予算の概要

二〇二〇年二月一五日に閣議決定された三次補正は二〇二一年一月二八日に国会承認された。二〇二一年の東日本大震災・原発事故の折の一年度予算は上述のように第四次補正まで行われ、それらにおける農林水産予算総額は一兆六、九一九億円に達したが、今回は三次補正において一兆五一九億円を計上し、補正予算全体で一兆六、六二五億円にも及んで、未曾有の大災害時と並ぶ水準となったことがまず特筆すべきことであろう。だが、表2に概要を示したように、三次補正は4項からなる、やや複雑な構成を取っていることが注目される。

第一は、第1項が一九年度の補正予算と全く同じ「総合的なTPP等関連政策大綱」に基づく政策の実施」と題されているからである。そして、明示されてはいないが二〇二〇年一月に署名された東アジアの「地域的な包括的経済連携(RCEP)協定」の国会承認を見込み、貿易自由化の進展にともなう国内農林水産業への影響(2)を緩和するとともに、それらの輸出産業化を一層

表2 20年度第3次補正予算（農林水産関係）概要

単位：億円

主要事項	総額	10,519
1. 総合的なTPP等関連対策に基づく政策	3,220	
5兆円目標実現輸出拡大実行戦略		347
畜産・酪農収益力強化プロジェクト		895
産地イノベーション促進		1,202
うち産地生産基盤パワーアップ事業		342
うち水田リノベーション事業		290
次世代担い手育成		469
2. ポストコロナ対策（地域・社会・雇用）	3,533	
経営継続確保		2,566
うち経営継続補助		571
うち高収益作物次期作支援交付金		1,343
農産物の需要回復		765
うち販路多様化		250
うちGo to Eatキャンペーン		515
農林水産行政におけるDX推進		82
3. 国土強靱化と災害復旧推進	3,658	
防災・減災、国土強靱化		2,209
20年度7月豪雨災害復旧		1,449
4. 農林水産業生産性向上・地域活性化	128	

（注）1. 1～4の合計は総額と合わないが理由は不明。
2. 1～4の内訳は農業関連だけを示した。
（出所）「令和3年度 農林水産予算の概要」農水省による。

後押しする内容となっているという。

三次補正は冒頭に「二〇三〇年輸出五兆円目標の実現に向けた「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」の実施」を掲げている点では一九年度補正よりも、より輸出戦略に傾斜した形になってはいる。しかし、その後に掲げられている畜産・酪農収益力強化プロジェクト・産地イノベーション促進は一九年度補正とほぼ同じであり、予算額も三〇億円少ないだけといった酷似性が指摘される。たしかに、一九年度も二〇年度も新たに署名された貿易協定（経済連携協定）への対応を意図していることからすれば当然ともいえるのだが、両者の間には大きな違いがあることを指摘しておかねばならない。

一九年度の補正予算が対応した日米貿易協定は、協定が二〇一九年一月四日に国会承認され、二〇二〇年一月一日に発効した後に補正予算が審議され、承認されている。しかし、二〇年度の三次補正はRCEPが二〇二〇年一月に署名されたところまでは同じだが、予算の国会承認が二〇二〇年一月二八日だったのに対して、協定自体の衆議院での承認は四月一五日であり、参議院での承認がなくとも自然承認される憲法の規定で現国会会期中の承認が確定している点が大きく異なっている。

すなわち、RCEP対応の三次補正は協定の国会での承認に先立って、対策を盛り込んだ補正予算の国会承認

が行われるという「フライング」が発生していたことになるのである。恐らくはこのために、補正予算の文言にはRCEPを臭わせるような表現はどこにもないが、そうした説明が伝えられているというわけである。

第二は、後掲表3によって二年度当初予算を説明する際に指摘するように、三次補正は内容のほとんどが二年度当初予算との補完的な関係をもちながら、一体的に構想されていることである。このことは補正予算と当初予算の事実上の一体化が従来にも増して進んでおり、予算決定における政府の影響力の増大と国会の役割低下、審議形骸化の進行として注意を要する点である。

第三は、ポストコロナ対策として括られた第2項に掲げられた事業は、ほとんどが現在進行形のコロナ対策に他ならず、ポストコロナ時代を「願望」して政策を打とうとする政権の立場に建て前と、実際に執行せねばならないコロナ対策に本音の間のギャップを際立たせている。たとえば、経営継続補助金は需要蒸発などで経営困難を抱えた農業経営の販路回復・開拓の取り組みに対して一〇〇万円を補助上限額として申請できるものだが、これは二次補正で実施した事業の二次募集である。

また、高収益作物次期作支援交付金⁽³⁾は野菜・花卉・果樹・茶などの高収益作物がコロナによる需要蒸発・減少により市場価格の低落の影響を受けたことに対応し

て、次期作の資材などの購入費用を支援する目的で定額の交付金を給付するために、一次補正から導入されたが、実施内容は二転三転し、大きな政治問題となった。

一次補正では要件を簡単にし、二、四月に販売実績のある高収益作物全体に対して、一〇aあたり五万円の定額支援単価が提示されたことから、当初予算二四二億円の二倍近い四六〇億円の申請が八月末までに殺到した。しかし、一方ではコロナによる減収を申請要件にしなければならぬため、減収していない品目が含まれていたこともあってモラルハザードを起こしかねない状態に陥った。他方では露地野菜と施設花卉などでは面積当たりの投資額や販売額は大きく異なり、後者では一〇aあたり一律五万円の交付金ではとても次期作支援とはならないとの批判が生産者から巻き起こった。

そこで、二次補正（「運用改善・六月一二日決定」）ではまず、施設花卉・施設野菜（大葉・わさび）に対しては一〇aあたり八〇万円、加温する施設果樹（マンゴー・おうとう・ぶどう）に対しては一〇aあたり二五万円で交付単価が引き上げられた。また、これらの交付単価が引き上げられた作目に加えて、全ての花卉と茶に対しても「厳選出荷に取り組む生産者」に対して一人一日あたり二、二〇〇円の定額支援が新設された。

しかし、大きな転換は二〇二〇年一〇月一二日に行わ

れた「運用見直し」によってもたらされた。ここでは、①交付対象面積を従来の「次期作の全作付面積」から「売り上げが減少した品目の作付面積」に変更して、コロナによる減収への対応という交付金の性格を明確にするとともに、②農業者の減収額を超えない範囲への「交付額の上限設定」が導入され、申請者の制限を図る方向が提案された。予算額を大幅に超える申請額に直面して、何とか予算の範囲内で執行を実現するためであった。

だが、申請期間の途中における申請要件の変更という前代未聞の事態は、問題をこじらせ、一挙に拡大してしまった。交付金を見込んで先行投資してしまった生産者の中に交付金が交付されない事態が発生しかねないからであった。農水省は急遽、一〇月三〇日に「運用見直しに伴う追加措置」の実施を余儀なくされた。すなわち、運用見直しによって交付予定額が減額するか、交付されなくなる生産者が、事業開始（四月三〇日）から一〇月三〇日までの間に次期作に向けて新たに機械・施設の整備や資材の購入・発注を行っていた場合には、交付金の減額分を上限とする追加措置を認めざるをえなくなったからである。こうした事態に対応すべく、第三次補正では一、二次補正予算額二四二億円を大幅に上回る一、三四三億円が手当てされることになったわけである。

「アベノマスク」やGo toトラベル事業など、コ

ロナ対応の多くの他の予算でもみられたように、余りに拙速な「緊急対策」の制度設計の甘さが却って円滑な事業執行の妨げとなる現実がそこにあるといわざるをえないであろう。

なお、農産物の需要回復策として一次補正からGo toトラベル事業の一環としてGo to Eat事業が取り組まれてきたが、三次補正では農水省単独の事業となり、二〇二一年六月末までの事業延長が予定されている。コロナ終息の見通しが全く立っていない状況の下で、ポストコロナ対策に括られるコロナ対策予算というこれらの予算の位置づけがそもそも大きな問題点だといえることができる。

そして第四に、ここでも指摘しておかねばならないのが、第3項に位置する国土強靱化と二〇二〇年度七月豪雨災害復旧予算の大きさである。人吉盆地を中心とした豪雨・洪水のような激甚災害は毎年のように発生しており、非常時の災害の日常化が進行している現実を直視するならば、今回の新型コロナウイルスパンデミックのような感染症パンデミックもまた、こうした日常時の予算の枠組みで考えていかねばならない時代に到達しつつあることが示されているとみるべきであろう（農水省に即していえば、鳥インフルエンザや豚熱CSF・アフリカ豚熱ASF、口蹄疫などのウイルス感染症対策が固有の

課題となる)。

4. 二〇二一年度当初予算の概要

(1) 財務省による農林水産予算編成の基本的な考え方

二〇二〇年二月八日に閣議決定された「令和三年度予算編成の基本方針」は、一・基本的考え方において、「感染拡大防止と社会経済活動の両立を図」りつつ「ポストコロナの新しい社会をつくっていく」ことを提起し、行政のデジタル化、二〇五〇年カーボンニュートラル、不妊治療への保険適用、自然災害からの国土復興など、菅首相肝煎りの課題を列挙している。さらに、二・予算編成についての考え方においても、わずか一ページの文章中で三度も「ポストコロナ」を繰り返し、政権のポストコロナに対する前のめりの姿勢を余すところなく示している。

また、「いわゆる「一五カ月予算」の考え方で、新たに令和二年度第三次補正予算を、令和三年度当初予算と一体として、編成する」としている。先に編成された当初予算の後から組まれる補正予算を当初予算と一体として編成するのならば、どうしても年度内に予算の費消が求められるような緊急の措置や事業に関わる部分だけを補正予算として編成し、当初予算と一体的に運用されるような、その他の予算は当初予算に組み込んで編成す

べよいはずなのだが、そうしたオーソドックスな手法を取ろうとしないことはこれまでに述べてきたことから明らかである。

ところで、農林水産省の「農林水産予算の概要」に基づく当初予算の構成を表3に示したが、財務省側の「農林水産関係予算の編成の基本的な考え方」⁽⁴⁾をみると、明らかに重点の置きどころが異なっている。後者について農業関連の箇所を挙げれば、①農林水産行政におけるDX(デジタル・トランスフォーメーション)を推進する。②新設する「輸出・国際局(仮称)」を中心に、農林水産物・食品の輸出五兆円目標の実現に向けての取り組みを一体的に推進する。③水田の作付転換については補正予算の「新市場開拓に向けた水田リノベーション事業」による特別な前倒し支援と当初予算の「水田活用の直接支払交付金」における転作支援により、「来年度必要な過去最大規模の水田の作付転換(昨年比六・七万ヘクタールの転作面積増)」に対応する。④農業経営の生産性向上のために、農地バンクを通じた農地集約を進め、スマート農業の社会実装を実現できるような基盤整備、水田の畑地化・汎用化を推進する。⑤中山間地域等が直面する課題に対応するために「粗放的な農地利用の実証」などを行う、などとなっている。

ここで注目されるのは、第一に、デジタル化と農林水

表3 2021年度当初予算の概要と3次補正との関連

単位: 億円

2021年度当初予算		3次補正予算
主要事項	予算額	予算額
農林水産予算全体	23,050	10,519
1. 生産基盤強化と経営所得安定対策	8,916	1,810
畜産・酪農の生産基盤強化	2,330	1,173
うち和牛・乳用牛増頭・増産		156
うち畜産クラスター事業		481
うち畜産・酪農経営安定対策	2,234	
耕種部門生産基盤強化	3,612	2,186
うち野菜・花卉振興	150	
うち高収益作物次期作支援		1,343
うち強い農業・担い手づくり支援	162	95
うち産地生産基盤パワーアップ事業		342
うち水田活用直接支払交付金	3,050	
うち水田リノベーション事業		290
うち麦・大豆増産プロジェクト推進		60
経営安定対策の実施	2,974	
2. スマート農業・DX・食と農の理解促進	154	909
うちスマート農業・DX	61	144
うちイノベーションと技術開発	88	
うち食と農の理解促進	5	765
3. 輸出5兆円目標の実現	85	360
4. 農業農村整備、農地集積、担い手確保	5,392	2,672
うち農業農村整備	4,646	1,855
うち農地集積・集約化	515	188
うち担い手確保・経営継承促進	231	629
5. 食の安全と消費者の信頼確保	127	5
6. 農山漁村活性化	1,459	239
日本型直接支払実施	773	
中山間地域の所得向上	686	239

(注) 1. 補正予算は当初予算の項目の配置に沿った区分と配置になっている。

2. 内訳の合計が事項の数値と異なる場合は内訳以外の事項があるため。

(出所) 表2と同じ。

産物・食品輸出を農業生産基盤強化や経営所得安定対策に先んじて重視する財務省の立場が鮮明だということである。そこには新型コロナウイルスパンデミックの終息はそれほど先のことは見通されておらず、輸出主導型の国内農業発展に舵を切り替えることが当面の課題だと認識している菅政権の意向がストレートに反映されている。しかし、ポストコロナは今日の時点でも容易には見通されておらず、コロナ禍の下で農林水産業が抱えている困難そのものに正面から向き合う施策がまずもって必要であるという現実認識におけるズレの問題性を指摘しておきたい。

しかし、第二に、金額的には二九〇億円で、決して特別に多いとはいえない補正予算における「水田リノベーション事業」を取り上げ、これが、①特別の前倒し支援と位置づけられていること、②輸出・実需ニーズに対応した輸出用米や高収益作物

の生産拡大と結びついていること、③当初予算と一体的に運用され、水田転作面積の過去最大規模の増大を実現する役割を担っていると指摘されたことである。特別の前倒し支援という意味は、本来ならば当初予算で措置されるべきものではあるが、緊急に対応せざるをえないほどの水田転作政策上の要請に応えるという意味であろう。ここには、財務省当局における水田転作政策の重視とその実施手段としての輸出用米の高い位置づけ、裏返して言えば飼料用米に対する消極的な姿勢が看取されるといつてよい。

第三に、以上の二点に続く、農業構造改革を進めるための農地バンク・スマート農業・農業農村基盤整備事業や中山間地域政策の位置づけについての財務省と農水省の間に大きな差違はないが、前者における水田の畑地化・汎用化、後者における粗放的な農地利用の実証などにおいては財務省の強い思い入れが看取される。

以上の指摘から明らかなように、ポストコロナへの前のめりの姿勢は財務省が自ら主導しており、補正予算と当初予算の一体化もまた財務省の強いイニシアティブで実施されているといえよう。

(2) 農水省における当初予算の農政上の位置づけと特徴

そこで、改めて表3によって農水省による当初予算の

構成をみると、以下のような特徴が浮かび上がる。

第一は、当初予算ベースでみると二〇一九年度予算から二〇二〇年度予算へは五九億円・〇・三％の減額でしかなく、ほとんど変化がなかったことである。つまり、当初予算ベースでは有力な費目の追加や予算額の増減といった大きな変更がほとんどなく、予算審議における「論争」を回避する意図が見え隠れしているといつてよい。

第二に、予算の大括りで見ると、生産基盤の強化と経営所得安定対策が予算全体の一／三を占めるだけでなく、筆頭に位置づけられ、二〇二〇年基本計画で強調された生産基盤対策強化を重視していることが窺える。そこに、農水省としての矜持をみることできよう。

しかし、第三に、このことは農水予算における事業費目の政策的な位置づけの体系性と一貫性が担保されていることを意味してはいない。たとえば、今回は、①畜産・酪農経営安定対策、②水田活用の直接支払交付金、③経営安定対策（収入保険制度・畑作物直接支払交付金・収入減少影響緩和対策交付金）が1の経営所得安定対策のうちに整理されているが、二〇二〇年度当初予算では、①は2「スマート農業」の実現と強い農業のための基盤づくりのうちで、スマート農業の実現・農業農村整備事業に続く第三の項目に位置づけられていた。だが、②と③は4水田フル活用と経営所得安定対策のうちの二

つの構成部分に位置づけられていたという具合に、融通無碍の位置づけ・配置がなされているからである。これでは予算と政策の系統的な経年比較は著しく困難になってしまうといわざるをえない。他の事業費目においても同様に毎年の予算編成ごとに異なる位置づけ・配置が行われていることは繰り返し説明するまでもない。

さらに、第四に、補正予算と当初予算がかなり補完的な関係にあり、棲み分けがなされている部分と、両者に明らかな重複があり予算配分の調整が行われている部分（今回は当初予算の農業農村整備と担い手確保・経営継承がこれに当たる）が併存している。当初予算での増額が難しい財政事情の下で、緊急性を根拠とした補正予算を利用して当初予算の実質的な増額を実現しようという省庁の意図が垣間見えるといつてよいだろう。

以上のやや長めのリードでみてきたように、二〇年度三次補正から二一年度当初予算に至る一体的な予算編成においては、輸出振興、水田転作（水田リノベーション事業）、畜産・酪農振興に重要な政策意図が込められていることが明らかである。以下ではこれらの予算という窓を通して政策に関する検討を行うことにした。

（注）

（1）年度内三カ月＋翌年度一二カ月の合計一五カ月予算として

編成される補正予算は、通常国会において翌年度予算が審議される前に提案され、審議を経て決定されるが、国会日程は一月中旬～下旬、決定は一月下旬～二月上旬となる場合が多い。このため、スピード審議となり熟議の時間がほとんど保証されないことになっている。

（2）ただし、政府はRCEPによる「国内農林水産業への特段の影響はない」という立場を取っている（野上浩太郎農水大臣の国会答弁）。日本農業新聞二〇二二年四月二六日号、一面。

（3）高収益作物次期作支援交付金をめぐる、以下のやや詳しい叙述は農水省のHPにある同名のページの多数の資料を参照したが、煩瑣にわたるため引用箇所の提示を省略した。

（4）財務省ホームページの「令和三年度農林水産関係予算のポイント」による。

農林水産物の輸出促進策と予算 ―一兆円目標の評価と五兆円目標の展望―

明治大学農学部教授 作山 巧

1 はじめに

農政における輸出重視が加速している。安倍政権下の二〇二〇年三月に策定された「食料・農業・農村基本計画」には、「二〇三〇年までに農林水産物・食品の輸出額を五兆円」とする目標が盛り込まれた。その翌月には、農林水産物・食品輸出促進法が施行され、農水省内に農林水産物・食品輸出本部が設置された。また、菅政権が発足後の同年一月には、「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」（実行戦略）が決定された。さらに、二〇二一年七月には、農水省の組織再編の一環として新たに輸出・国際局（仮称）が設置される。このように、政策や組織を含むあらゆる面で輸出偏重が際立っている。

菅政権の農産物輸出に対する基本認識は、上記の「実

行戦略」を議論した二〇二〇年一〇月の関係閣僚会議での発言に表れている。その際に菅首相は、「九州と同じ程度の面積であるオランダの輸出額は約一〇兆円」、「マーケットインの発想に立って改革を行っていけば、二〇二五年二兆円、二〇三〇年五兆円の輸出額の目標は十分実現可能だ」、「輸出目標を達成し農産品の輸出立国を実現する」と述べた。「分かりやすさ」と「前向きさ」を重視していることがうかがえる発言である。

こうした背景を踏まえて、本稿では、食料の純輸出国である日本にとっての農林水産物輸出の意義や促進策の妥当性を整理した上で、現在の輸出促進策の問題点を中心に検討する。なお、農林水産物の輸出に関しては、政府の輸出目標は「農林水産物・食品」を対象としているが、貿易の統計では同一の範囲を「農林水産物」と呼ん

であり、本稿では後者に倣って「農林水産物」を用いる。

2 輸出の意義と促進策の妥当性

食料の純輸入国である日本が、農林水産物の輸出を政策的に支援することに對しては、依然として違和感を示す向きもある。このため本節では、農林水産物輸出の意義や促進策の妥当性について、貿易に関する理論に立ち返って整理する。どのような品目が輸出されるのかに関する理論的な説明には、次の三つがある。

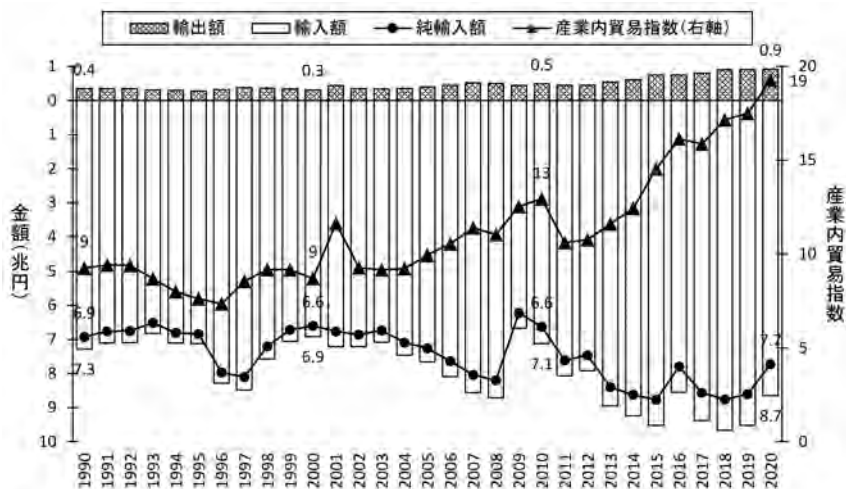
まず、伝統的な理論によれば、輸出入される品目は、その生産に必要な土地や労働力といった資源の相対的な存在量で決まる。例えば、日本が農産物の純輸入国なのは、農産物の効率的な生産に適した平坦でまとまった農地が相対的に少なく、そうした農地を多く必要とする土地集約的な農産物の生産コストが高いためである。逆に、米国が農産物の純輸出国なのは、そうした農地が相対的に多いために、土地集約的な農産物の生産コストが低いためである。このように、伝統的な理論では、農業を産業単位で捉えており、農業の競争力が弱い日本が農産物を輸出することはなく、その促進策もありえない。

しかし、実際には、日本の農産物にも輸出品はある。明治以降の日本の最大の輸出品は生糸で、みかんも戦後の長きにわたって純輸出品だった。このように、農業と

いう同一産業内の輸出入を「産業内貿易」と呼び、その一因は、農産物の生産に必要な資源の組合せが品目毎に異なるからである。日本では、農地が相対的に少ないため、多くの農地を必要とする穀物等の土地集約的な品目の競争力は乏しいが、労働力は相対的に豊富であり、多くの農地を必要としない果実等の労働集約的な品目には競争力を持ちうる。直近の輸出額が百億円を超える未加工の農産物も、牛肉、りんご、緑茶、花きのように労働集約的な品目である。このように、農業を品目単位で捉えれば輸出品は存在し、その促進策もありうる。

図1には、日本の農林水産物の輸出入額と産業内貿易指数の推移を示した。ここで産業内貿易指数は、 $\frac{\text{輸出額} - \text{輸入額}}{\text{輸出額} + \text{輸入額}} \times 100$ で算出され、輸出額と輸入額が同額であれば100となり、輸出額と輸入額のどちらかが皆無なら0になる。つまり、農林水産業という同一部門に関して、輸出入のバランスを示す指標といえる。図1によれば、日本の農林水産物輸入額は輸出額より圧倒的に多く、2020年の純輸入額は七・七兆円となっている。他方で、産業内貿易指数は、2000年代初頭からほぼ一貫して上昇し、新型コロナウイルス感染症の影響で輸入が減少した2020年には19となった。このように、日本でも農林水産業における産業内貿易は活発化している。

図1 農林水産物の輸出入額と産業内貿易指数の推移



資料：農林水産省「農林水産物輸出入統計」を基に筆者作成。

ただし、牛肉やりんごの輸出は増えているものの、輸出の有無が地域間で異なるという問題は残る。例えば、りんごでは、青森県が全国に占める割合は、生産量では約六割なのに対して、輸出货量では九割以上とされる。こうした偏在は製造業でも同じで、日本の製造業に占める輸出企業の割合は、二〇一三年で約四％に過ぎない（椋、二〇二〇）。このように輸出者が偏るのは、生産の効率が異なることに加えて、輸出には輸送や規制対応等追加的な費用がかかるからである。このため、実際に輸出をするのは、同一品目の生産者の中でも最も効率が良い生産者に限られる。つまり、生産者の異質性に着目した最新の理論に基づけば、輸出促進策は意味を持つものの、全ての生産者が輸出できるようになるわけではない。

以上から、日本の農林水産物に対する輸出促進策について、次のような含意が得られる。「日本は食料の純輸入国」といった認識は、貿易を産業単位で捉えたもので、産業内貿易が活発化する中ではやや時代遅れである。このため、牛肉、りんご、緑茶、花きのように、日本が国際競争力を持ちうる農産物について、輸出を促進することは理にかなっている。他方で、生産者の異質性に着目すると、全ての生産者が輸出できるような幻想を振りまくのも誤りである。こうした認識を踏まえると、政府の

輸出促進策には問題点も多い。このため次節以降では、根拠の欠如、過大な目標、予算と政策・組織の不一致という三つの問題点について検証する。

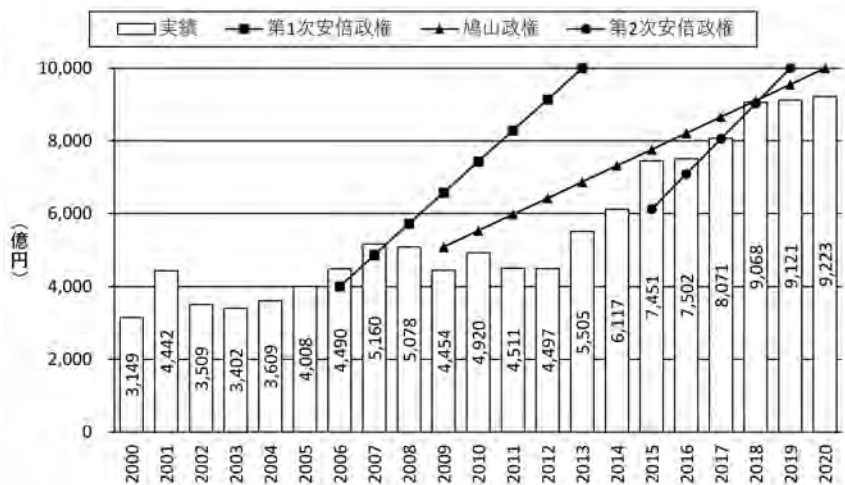
3 根拠の欠如

政府の輸出促進策に関する第一の問題点は、農林水産物の輸出実績に関する分析や目標設定に関する根拠が不十分なことである。

まず、「1兆円目標」の経過について検証する。これに関して、政府がその達成期限を示したのは、これまで三回あった。一回目は第一次安倍政権であり、二〇〇六年九月の所信表明演説で「二〇一三年までに1兆円」という目標が示された。二回目は民主党の鳩山政権で、二〇〇九年一二月に決定された「新成長戦略（基本方針）」に、「二〇一二年までに1兆円」という目標が盛り込まれた。三回目は第二次安倍政権で、二〇一五年六月に決定された「日本再興戦略（改訂）」に「二〇二〇年の輸出額1兆円目標の前倒し達成」が盛り込まれ、その具体的な期限は、二〇一六年八月に決定された「未来への投資を実現する経済対策」において二〇一九年とされた。

輸出目標の妥当性を評価するために、図2には、農林水産物輸出額の実績と目標達成に至る軌跡を示した。まず、第一次安倍政権による二〇一三年の達成期限につい

図2 農林水産物輸出額の実績と目標



資料：農林水産省「農林水産物輸出入統計」他を基に筆者作成。

ては、二〇〇四年以降の上昇トレンドに沿ってはいたが、二〇〇八年以降の世界金融危機や原発事故等で実績は減少に転じ、結果的に野心的に過ぎた。また、鳩山政権による達成期限の二〇二〇年への後ろ倒しについては、目標は達成されなかったが、その後の実績のトレンドと一致しており、おおむね妥当だった。他方で、第二次安倍政権による達成期限の二〇一九年への前倒しについては、二〇一三年以降の実績の急増を反映したものとみられるが、二〇一九年以降は伸びが停滞し、結果的に野心的に過ぎた。

このように、輸出額の目標や達成期限の設定は、分かりやすさや直近のトレンドが重視され（榎木ら、二〇一〇）、輸出額の変動要因に関する分析を欠いている。特に、直近のトレンドを重視することは、現在の傾向が将来も続くという「現状維持バイアス」を反映している。

本来であれば、アジアの所得増加、日本食ブーム、為替レートといった需要側の要因と、規制への対応を含む日本側の供給体制の整備といった供給側の要因の両方を分析した上で、一定の根拠を基に目標額や達成期限を設定するのが筋である。しかし実際には、本来の「目標の設定↓実績の伸び」ではなく、「実績の伸び↓目標の設定」という、逆の因果関係が観察される（作山、二〇二〇）。

次に、「5兆円目標」の実現方策について検討する。

その達成のために二〇二〇年一月に策定された「実行戦略」では、日本の農林水産物輸出額が少ない理由を、「日本の農林水産物・食品の輸出が『国内市場向け製品の余剰品を輸出する』事業にとどまり、マーケティングによる輸出の体制が整備されていないため」と述べている。他方で、「実行戦略」は、最近の輸出額の増加要因として、アジアの所得向上や海外での日本食人気に言及するだけで、他の政府文書を含めて、輸出額の変動要因を分析したものはない。にもかかわらず、「需要はあるが供給が不十分」と断言するのは妥当なのだろうか。

その答は、図2の輸出額の推移からも明らかである。過去二〇年間で、政府の輸出促進策は年々強化され、輸出相手国の関税を撤廃する貿易協定も進展した。つまり、供給体制の改善は継続的に進展し、少なくとも後退はしていない。にもかかわらず、農林水産物の輸出額は減少している年もある。これは、輸出額が供給側だけでなく、海外の所得や為替レートといった需要側の要因にも左右されるという当然の事実を示している（作山、二〇二一）。つまり、輸出額は、日本産農産物に対する海外の需要と、日本国内の輸出向け農産物の供給体制の両方の要因で決まるにもかかわらず、十分な分析を示さずに、「需要はあるが供給が不十分」と断言するのは不適當である。

日本の農林水産物輸出の多くが、「国内市場向け産品の余剰品輸出」にとどまっているのは確かであろう。しかし、それは海外の需要が小さいため、国内より低い価格でなければ輸出が成立せず、それでも輸出メリットがあるのは、国内価格を維持するために余剰品を国内市場から隔離する場合に限られるからである（森高、二〇一八）。他方で、「マーケットインによる輸出体制の整備」が経済合理性を持つのは、海外市場の割合が相対的に大きい場合のみである。このように、生産者にとっての最適な輸出戦略は、品目毎の海外市場の大きさとという需要側の要因にも規定されることから、「余剰品の輸出」を一概に否定するような処方箋は適当でない。

生産者の異質性に着目した最新の貿易理論が示すように、日本が競争力を持つとされる製造業でも、輸出を行っている企業はごく一部に過ぎない。このため、農林水産物でも、政府が言うような供給側の制約を取り除いたとしても、全員が輸出できるわけではない。この意味で、輸出促進策には「選択と集中」が必要で、国内の農業政策で一般化しているような、総ぐるみ的でばらまきの対応はそぐわない。国内の生産基盤の回復や相手国の検疫条件の緩和といった、輸出体制の整備を超える課題も多い。政府が推進する「根拠に基づく政策立案」（EBPM）を、農林水産物輸出の変動要因に関する分析や十

分な根拠に基づく目標設定でも実践する必要がある。

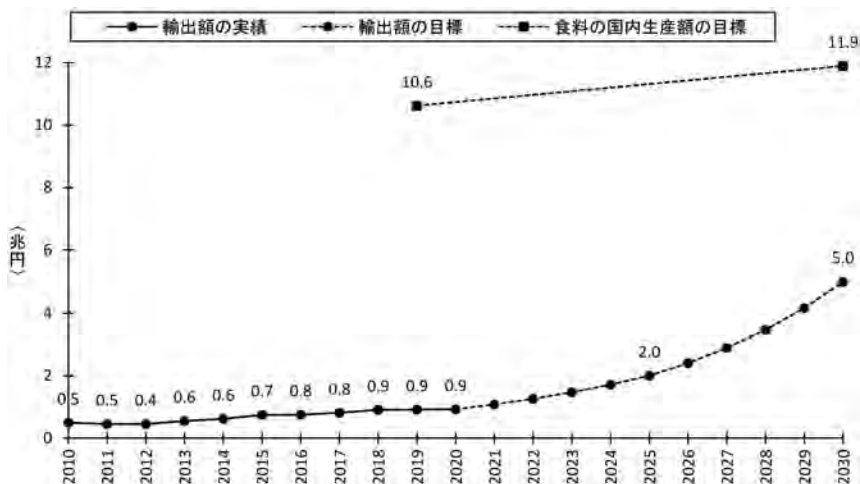
4 過大な目標

政府の輸出促進策に関する第二の問題点は、過大な目標である。

まず、二〇二〇年三月の「基本計画」における異なる目標間の整合性について検討する。図 3 には、「基本計画」に盛り込まれた農林水産物の輸出額と食料の国内生産額の目標について、二〇三〇年（度）の達成に至る軌跡を示した。輸出額については、「二〇二五年までに二兆円」という中間目標と「二〇三〇年度までに五兆円」という最終目標が設定され、その達成には、二〇二〇年から二〇二五年は年率一七％の増加、二〇二五年から二〇三〇年は年率二〇％の増加が必要となる。また、食料の国内生産額については、食料自給率目標との関連で、二〇一八年度の一〇・六兆円の実績に対して、二〇三〇年度に一一・九兆円に増やす目標が示された。

ここで、国内生産額と輸出額には、概念的に多くの違いがある。まず、対象範囲に関しては、国内生産額は食料に限られるのに対し、輸出額は林産物や真珠のような食料以外の農林水産物を含んでいる。また、集計のレベルについても、国内生産額は食品製造業を含まない農林漁業者の庭先段階での評価なのに対して、輸出額は食品

図3 農林水産物の輸出入額と産業内貿易指数の推移



資料：農林水産省「食料・農業・農村基本計画」(2020年3月)、「農林水産物・食品の輸出」(同)を基に筆者作成。

製造業による加工食品を含む出荷段階での評価である。さらに、国内生産額は年度なのに対して、輸出額は暦年である。このため、両者を直接比較したり、輸出額を国内生産額の内数と捉えたりすることはできない。

それでも、食料の国内生産額と農林水産物の輸出額の目標値の乖離には違和感を覚える。つまり、二〇一九年から二〇三〇年までに、国内生産額は一・三兆円しか増えないのに対して、輸出額は四・一兆円も増えることになる。この辻褄を合わせる唯一の答は、輸入農林水産物を原材料とした加工食品の輸出であろう。しかし、これで裨益するのは主に食品企業で、「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」という「基本計画」の記述と矛盾する。さらに、輸入原材料を用いた加工食品の輸出が増加すると、その原材料の輸入も増加し、それと競合する国内の農林水産業を圧迫することもありうる(鎌田ら、二〇二〇)。

次に、五兆円目標の内訳について検討する。表1には、一兆円目標と五兆円目標に関して、品目別の内訳を示した。このうち五兆円目標に関しては、それを示した二〇二〇年の「基本計画」の付属資料では、二〇三〇年時点の内訳が、加工食品、農産物、林産物、水産物という大括りでしか示されていない(農林水産省、二〇二〇)。このため、表1における「五兆円」の「最終目標」の欄

表 1 輸出額目標の品目別内訳

(単位：億円)						
区 分			1 兆円		5 兆円	
			中間目標	最終目標	中間目標	最終目標
目標	期限年		2016年	2020年	2025年	2030年
	策定年		2013年		2020年	
内訳	加工食品		2, 300	5, 000	3, 652	20, 000
	農産物	畜産品	113	150	2, 065	5, 700
		穀物等	280	600	125	3, 000
		野菜・果物等	170	250	516	2, 300
		その他農産物	235	300	331	2, 500
		小計	798	1, 300	3, 037	14, 000
	林産物		190	250	351	2000
	水産物		2, 600	3, 500	1, 770	12, 000
	合計		5, 888	10, 050	8, 810	48, 000
集計	目標		7, 000	10, 000	20, 000	50, 000
	合計と目標の差		▲1, 112	+50	▲11, 190	▲2, 000

資料：農林水産省「農林水産物・食品の国別・品目別輸出戦略」（2013年 8 月）、「農林水産物・食品の輸出」（2020年 3 月）、「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」（2020年11月）、日本農業新聞（2020年 3 月15日）を基に筆者作成。

注：5 兆円の最終目標では、農産物の内訳の合計はその小計より500億円少なくなっている。

に示した農産物の内訳は、その検討過程で農水省が与党に非公式に提示したものである（日本農業新聞、二〇二〇年三月一五日）。これに対して、二〇二五年の中間目標については、二〇二〇年十一月の「実行戦略」において、二七品目の内訳が示されている。

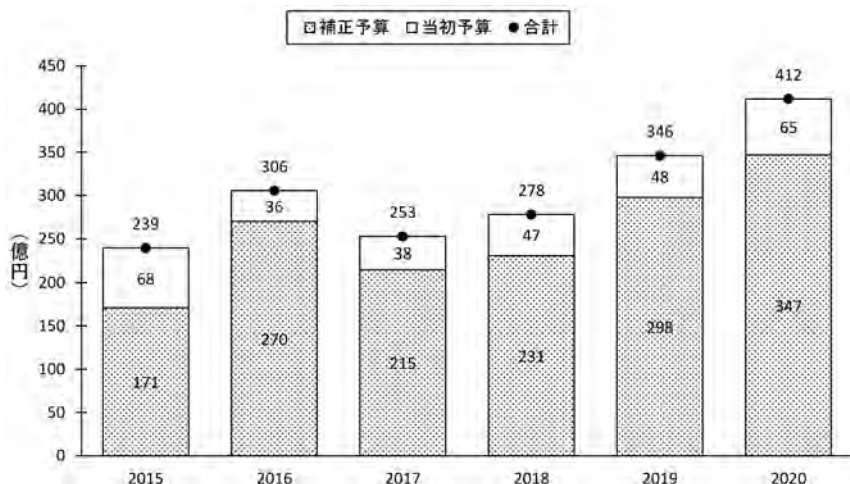
ここで問題なのは、品目の合計と目標の乖離である。表 1 の「五兆円」の「中間目標」の欄を見ると、政府が示した二七品目の目標額を積み上げても八八一〇億円に過ぎず、目標額の二兆円には一兆円以上も足りない。確かに、表 1 の「一兆円」の「中間目標」の欄に示したように、一兆円の中間目標である七〇〇〇億円目標の際も、品目の合計額は目標額に一一二億円足りなかった。しかし、その際の不足分は目標額の一六％に過ぎない。これに対して、今回の二兆円目標では、品目の合計額は目標額の半分にも達していない。中間目標として二兆円を設定したにもかかわらず、その内訳や積算の根拠が示されないのは、目標が過大なことの証左であろう。

5 予算と政策・組織の不一致

政府の輸出促進策に関する第三の問題点は、予算と政策・組織との間の不一致である。

図 4 には、輸出促進対策予算の推移を示した。輸出促進対策予算は増加傾向で、その八割以上は、「総合的な

図 4 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。

TPP等関連政策大綱」(大綱)に基づいて、主に補正予算で手当てされてきた。例えば、二〇二〇年度で見ると、輸出関連予算はTPP関連予算の一一%を占めている。ただし、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」(財政法第二九条)のために編成され、緊急的で時限的なものである。これに対して、政府の輸出促進策は、恒久性を強めている。冒頭で述べたように、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(仮称)が設置される。

このように、政策や組織が恒久的なのに対して、その裏付けとなる予算の大半が時限的というのは整合性を欠いている。その一因は、二〇一五年に策定された「大綱」が付け焼き刃だったことにある。「大綱」は、二〇一五年一〇月のTPP協定の大筋合意を受けて、その経済効果や影響評価の分析が示される前の同年一月に早々と決定された。こうした迅速さは、翌年の参院選への影響を回避する意図もあったと思われるが、一九九四年に策定された「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策」とは対照的に、実施期間や総予算額は明示されず、多くの検討継続項目も残されており、拙速感が否めなかった。特に、ウルグアイ・ラウンド農業合意は実施期間が六年間で、その対策も六年間の時限措置とする根拠があっ

た。他方で、米国を除いた T P P 協定、日欧経済連携協定、日米貿易協定では、関税の撤廃や削減に要する期間が品目毎に異なり、最長の牛肉では、関税の削減完了は二〇三三年である。このため、対策の実施期間の根拠は不明確で、対策予算に踏ん切りをつける時期の判断も難しい。それでも、少なくとも輸出対策については、政策や組織の恒久化との整合性を確保するため、速やかに補正予算から当初予算への移行が求められる。

6 むすび

本稿では、食料の純輸入国である日本にとっての農林水産物輸出の意義や促進策の妥当性を整理した上で、現在の輸出促進策に関して、根拠の欠如、過大な目標、予算と政策・組織の不一致という三つの問題点を指摘した。その背景にあるのは、輸出促進策が「スガ案件」と化していることであろう。そもそも、五兆円目標の設定に強く固執したのは、官房長官時代の菅だった（日本農業新聞、二〇二〇年三月二六日）。また、「全府省の局の総数は一〇〇を超えない」という中央省庁改革時の決定以降は、局の純増が認められていないにもかかわらず、農水省で輸出・国際局（仮称）の新設が認められたのも、「安倍一強」ならぬ「菅一存」に便乗したものである。官邸主導が定着する中で、輸出目標がどれほど非現実

的なものであっても、官邸から要求された以上は、それに応じない選択肢は農水省にはなく、その実現可能性は始めから二の次なのであろう。この意味で、次の選挙での勝利が最優先の政治家による政治主導が、無責任な短期志向になり、ポピュリスト化するのは大きな問題である。ただし、達成不可能な目標という意味では、一九九九年の食料・農業・農村基本法に規定され、最初の設定から二〇年間も達成されていない食料自給率目標も同類である。どちらの目標も、「政府がどこまで指標を操作できるのか」という基本的な問題から目を背け、目標設定が自己目的化しているという点で根は深い。

引用文献

- 鎌田譲・吉本論・近藤巧・高津朱里（二〇二〇）「農林水産業・食品産業の輸出が都府県・北海道に及ぼす効果の地域間産業連関分析―二〇一一年産業連関表を用いて」『北海道大学大学院農学研究院邦文紀要』第三七巻、一―三二頁
- 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）「輸出偏重農政の功罪―五兆円目標の妥当性を評価する」平澤明彦・西山未真編『日本農業年報』第六六号、農林統計協会（近刊）

栩木誠・森高正博・福田晋（二〇一〇）「国産農水産物輸出拡大目

標の策定と問題点」『九州大学大学院農学研究院学芸雑誌』第六

五巻第二号、一〇七～一二九頁

農林水産省（二〇二〇）「農林水産物・食品の輸出」（二〇二〇年

三月）

棕寛（二〇二〇）『自由貿易はなぜ必要なのか』有斐閣

森高正博（二〇一八）「農産物輸出におけるマーケティング戦略の

課題」『農業と経済』第八四巻第五号、二九～三九頁

袋小路に迷い込んだ食用米需給問題

―米関係予算はどう対応しようとしているのか

東京大学名誉教授 谷口 信和

1・農林水産大臣談話の危機認識と現場の対応

(1)危機感あふれる大臣談話

少し長いのだが、二〇二〇年二月二日に発表された野上浩太郎農林水産大臣談話「令和三年産米の需要に応じた生産・販売について」の紹介から始めたい。大臣談話は重要な政策決定の折りに公表されるもので、二〇二〇年三月三十一日に基本計画が閣議決定された時に、江藤拓前農林水産大臣が公表して以来であり、野上大臣にとっては初めてとなる。

それは「令和二年産の需給については、需要減少に見合った作付面積の削減が進まず、さらに新型コロナウイルス感染症の影響等による消費減退も加わり、在庫の過剰に直面しています。需給と価格の安定を図るために

は、令和三年産の主食用米について、全国で過去最大規模の六・七万ha（平年作ベースの生産量に換算すると三六万トン）もの作付転換が必要です。これが実現できなければ、需給と価格の安定が崩れ、危機的な状況に陥りかねません。まさに正念場を迎えています。」と最大限の危機意識Ⅱ現状認識を示している。

その上で、「令和二年度第三次補正予算と本日閣議決定された令和三年度当初予算で三、四〇〇億円に及ぶ大規模な予算を計上し、令和三年産の水田フル活用に必要な施策を盛り込みました。その中で、輸出等の新市場の開拓や、近年、需要が高まりつつある国産麦・大豆、加工・業務用野菜等の高収益作物、加工用米の生産拡大などを支援してまいります。また、自然災害が頻発する中でも飼料用米に安心して取り組める環境を整備すること

としています。また、コロナ禍の対策として措置した事業も活用した米の消費拡大や、主食用米の長期計画的な販売といった取組にさらに力を入れていくことも欠かせません。」と具体的な政策対応について述べている。

そして、「産地や農家・生産法人、都道府県・市町村、集出荷業者、流通・販売事業者など全ての関係の皆様」が「オールジャパンで、今回措置する施策を最大限活用し、需要に応じた米の生産・販売に積極的に取り組んでいただく」くことを強く訴えている。

極めて明快な内容である。しかし、以下の行論を理解しやすくするために、あえて追加的な説明を加えながら、最初の二点について整理することにした。

第一は現状認識である。二〇一八年に始まった主食用米の生産調整転換（Ⅱ民間主導の生産調整）以後、需要減少に見合った主食用米の作付削減が実現できず、需要減少が予測を上回って進んでいる。さらに、新型コロナウイルス禍にともなう消費減退で、二〇二〇（令和二）年産の需給の大幅緩和が見込まれ、在庫過剰に直面する中で、二〇二一（令和三）年産主食用米の過去最大規模の作付転換（六・七万ha）を実現できないと主食用米の需給と価格の安定が崩れて危機的な状況に陥る正念場を迎えているとしている。

第二は政策対応である。二〇二〇年度三次補正から二

〇二一年度当初予算に至る、切れ目のない一五カ月予算を組み、三、四〇〇億円をその対策に投じる。その際、

①輸出振興という農林水産業の発展方向に沿って、輸出入米等の新市場開拓米を最優先に掲げ（水田に作付する主食用米の販路開拓）、②近年国産需要が高まりつつある麦・大豆への食用米からの転換を進め（水田の汎用化による畑作物生産の拡大、新技術の導入・保管施設整備支援）、③加工・業務用需要が拡大している野菜・花卉・茶等の高収益作物を輸出作物として位置づけ、水田の畑地化・畑地灌漑導入など畑地・樹園地の基盤整備を進めることによって水田農業転換を強力に推し進める、④しかし、食用米生産にこだわる水田地帯を念頭において加工用米（清酒・加工米飯・味噌・せんべい用等）や米粉用米（パン・麺用）を振興し、国内需要とともに加工食品の輸出を強化する、そして、⑤災害などで単収が伸び悩み、数量払いでの減収が危惧される飼料用米についてはこの点に対する特例措置を手当てして、作付意欲低下を防ぐとともに、⑥食用米の長期計画的な販売を促進し、需給と価格の安定を図る、というのがそれである。

そこで、以下において筆者がやや詳しい予算の検討を通して吟味したいのは、こうした現状認識と政策対応が本場に現場の実態に沿っているのか、果たして現場の関係者が農水省の期待するような政策序列に対応しながら

行動するのか、さらには日本農業が直面する基本的な課題に正面から向き合ったものであるのかということである。その際、とくに今回の政策対応の成否を決する最も重要な要素であると筆者が考える「主食用米の飼料用米転換」が首尾よく実現できるか否か、飼料用米の定着と安定的な作付増大に道を拓けるのかという点に注目することにした。

(2)生産現場の受け止め方と全中の対応

ところで、米どころの福島県で二〇二一年二月三日に開催された「福島県水田農業確立に向けた推進大会」は福島県水田農業産地づくり対策等推進会議・JAグループ福島・福島県が生産者・関連団体に呼び掛けて実施されたが、大会スローガンは次のようであった。

○主食用米三、五〇〇ha削減を達成し、需給環境を改善し、米価を回復しよう。

○飼料用米に積極的に取り組み、水田フル活用により所得を確保しよう。

○加工用米・輸出用米など水田農業における新たな取り組みを拡大しよう。

○担い手育成・農地集約を加速し、福島県水田農業の将来展望を切り拓こう。

ここでは第一に、二〇二一年産の主食用米作付を三、

五〇〇ha削減する目標が示されているが、二〇年産の作付が五万九、二〇〇haだったから、約五・九%の削減率となる。先の農水省の提起六・七万ha削減が四・九%水準だったから、かなり高い削減率目標であり、福島県の危機意識の高さが反映されているといえよう。

第二に、主食用米削減に対する積極的な転換対象としてはまずもって飼料用米が挙げられ、次に新たな取り組みとしての加工用米・輸出用米が提案されている。二〇年産の転換面積では備蓄米が五、五六八haで最も多く、飼料用米は四、九三三haでこれに次いでいるが、第三位はそばで一、一七四haにまで低下し、加工用米は四二四ha、輸出用米は四一haに過ぎない。

つまり、米どころの福島県では「米」をやることにこだわりがあり、大面積の主食用米作付転換を図る上では、一方で飼料用米が、他方では実質的な「主食用米」のカテゴリーに止まる備蓄米や加工用米・輸出用米への対応が重視されていることが明らかである。そして、今回の「危機的な事態」への対応としてはまず、これまでに実績のある飼料用米^①の作付を優先するとともに、新たな方向への挑戦として加工用米と輸出用米が位置づけられている^②。

ちなみに、上述の推進会議総会で二一年三月二六日に採用された主食用米削減宣伝ポスター(図1)は二〇年

産の主食用米作付面積の1割程度を飼料用米に転換することを熱烈に呼びかける内容となっており、飼料用米の位置づけの高さが読み取れる。とはいえ、これはあくまでも呼びかけに過ぎない。仮にこの通りだとすると、追加の飼料用米作付面積は五、九二〇haとなり、合計で一、万八五三haにも達してしまう。主食用米作付面積の三、五〇〇ha削減目標をも超える飼料用米の追加作付は現実的ではないだろうし、計画としては合計で七、〇〇〇haの目標が掲げられ、二月末まででは六、五六六haが見込まれている。

二〇二〇年産は飼料用米作付計画六、〇〇〇haに対し



図1 福島県の主食用米削減宣伝ポスター

て実績は四、九三三haだったから、達成率は八二・二%となるが、二一年産は二月末で九三・八%と見込まれており、呼びかけの効果は小さくはない。しかし、主食用米からの転換は一、六三三ha程度に止まっていて、削減目標の半分にも満たず、飼料用米への一層の期待がかけられている。

こうした現場での対応に対して全中はどうのような方針を提起しているのだろうか。二〇二二年一月の「令和三年産水田農業政策にかかるJAグループの取り組み方針」によると、「新たな予算の最大限の活用、用途別のガイドライン、交付金の代理受領・プール計算などをふまえて、徹底して主食用米から非主食用米への作付転換をはかる」という大方針の下で、飼料用米は「複数年契約を推進して手取りの確保を図るとともに、非主食用米転換の柱として取り組む」とされている。実際、全農が提示している用途別の生産ガイドラインをみると、飼料用米は二〇年産の出荷契約一六・六万トンに対して、二一年産は四一・五万トンで二・五倍を見込んでおり、米粉用米一・四二倍、備蓄米一・二九倍、加工用米・輸出用米の一・一倍を大きく凌ぎ、飼料用米を特別に重視していることが分かる。他方で、先に農水省が第一に重視し、福島県も新たな取り組みをするとしていた輸出用米の位置づけは決して高くはない。また、加工用米は福

鳥県で高いが（酒造好適米需要が高い）、農水省や全中は高くないという差違があることが分かる。

ここで、指摘しておきたいのは農水省での位置づけが決して高くはなかった飼料用米は全中も福島県も最重要視しており、両者の間には大きな断層があることである。この断層を理解するためには、一貫して飼料用米の作付に対して否定的な対応を取ってきた財政制度等審議会の二〇二〇年度当初予算への建議について触れることが必要である。

(3) 財政制度等審議会の建議と農政への影響

財政制度等審議会は二〇一九年一月二五日の二〇二〇

年度予算に対する建議において、農水省の飼料用米政策に大きな影響を与える指摘を行っている。すなわち、

「主食用米が過剰に市場に出回らないよう「水田活用の直接支払交付金」により飼料用米等への作付け誘導がなされている。これは主食用米の価格を下支えし、結果として消費者に負担を強いていることにはかならない。」

・米の転作支援を行っている「水田活用の直接支払交付金」についても、食需要を超えて生産された米を飼料用米として活用するための支援から高収益作物への転換支援にシフトしていくべきである。同様に、「農業農村整備事業」についても、水田の畑地化・汎用化により高

収益作物に転換するものを優先的に実施していく必要がある。・・・自給率向上のために農地を飼料用米等の生産に用いるのではなく、国内外の消費者ニーズに合った作物が生産できるよう・・・効率的な農地の活用方法を検討すべきである」というのがそれである。

ここでは第一に、自給率向上よりも国内外の消費者ニーズに合った作物生産に資するように農地利用すべきであり、第二に、食需要を超えて生産された米を飼料用米として活用して自給率向上や主食用米の価格下支えを実現するのをやめ、第三に、水田の畑地化・汎用化を通じて野菜等の高収益畑作物生産に転換する方向に農業農村整備事業を誘導していくことが提起されている。

農水省の基本政策に対する重大な異議申し立てだといっている。まさに農水省の矜持が問われるところである。しかし、実態としてはこうした財政制度等審議会の建議は、一方では二〇二〇年基本計画における飼料用米の生産努力目標一一〇万トンから七〇万トンへの引き下げとして直接的な影響を与え、他方では基本計画から始まって、二〇二〇年度～二一年度予算にかけて強化された農産物輸出指向型農政に基づく高収益作物・主食用米輸出重視政策の結果として、飼料用米の位置づけ低下に間接的な影響を与えたことが指摘されるのである。

(4) 日本農業の課題と主食用米転換Ⅱ「転作」の受け皿

そこで、改めて現在の日本農業が直面する基本的な問題構図を再確認し、そこにおける飼料用米の位置を簡潔に示しておこう(3)。

新型コロナウイルスパンデミックによって明らかになつたのは医療と食料の安全保障において日本は重大な脆弱性をもっており、それが国家存亡の危機につながりかねない現実である。加えて、気候危機が深化し、みどりの食料システム戦略が重大な課題として登場せざるをえないような局面にあって、三〇%の低位に止まる食料自給率の向上と持続的な国内農業の維持・発展は第一級の政治的・経済的・社会的課題である。その際、今後も肉類、牛乳・乳製品、卵などの畜産物消費の増加が見込まれる状況下で、主食用米の消費減退が進んでいる現実の国内食料消費動向を前提とすれば、水田的土地利用が優勢な日本農業の条件から見て、二五%の低位に止まる飼料自給率(飼料穀物自給率は一二%)を飼料用米の拡大を軸として引き上げることが焦眉かつ長期的な基本課題である。

飼料用米は単に主食用米の需給調整と価格維持の役割を担うだけでなく、温暖化の進展にともなう豪雨災害の頻発の下で洪水防止装置たる水田における最有力かつ将来性のある作物であり、増大する畜産物需要を飼料穀物

の面から支え、飼料と堆肥の循環を通じた耕畜連携によって地域農業システムを支える要の位置を占めているのである。この基本路線の確立の上で、水田農業の展開方向としては「米+麦・大豆」二年三作体系を含む麦・大豆の拡大(田畑輪換Ⅱ水田汎用化)と、水田の畑地化を含む野菜等の高収益作物の拡大が課題となる。

この視点が2において農林水産予算の検討を行う上での基本的な立脚点となる。そして、もう一つの基礎的な事実がこれまでに積み重ねられてきた主食用米の転換Ⅱいわゆる「転作」の受け皿の実態であろう。これを抜きにして主食用米の需給調整政策も転換の方向も展望することはできないからである。

そこで、表1にいわゆる水田転作作物の動向を示した。これによって、以下の点を指摘しておきたい。

第一は、転作といえながら、「米」と呼ばれるものが、備蓄米・加工用米・新規需要米(飼料用米・米粉用米・輸出用米・酒造用米)など実に多岐にわたっており、その区別が必ずしも分かりやすい点である。逆にいえば、これほどまでに農政も生産現場も転作対象としての「米」にこだわるをえないのが現実だということである。そこには、温帯モンスーン地帯の水田農業にとって、用途はともかく米が最も相応しい作物だという冷厳な現実が横たわっているとみるべきであろう。

袋小路に迷い込んだ食用米需給問題―米関係予算はどう対応しようとしているのか

表1 主食用米及び戦略作物の作付状況

単位：万ha

用途 年産	主食用米	備蓄米	戦略作物等									
			加工用米	新規需要米						麦	大豆	その他
				飼料用米	WCS用稲	米粉用米	輸出用米	酒造用米	その他			
2008	159.6	-	2.7	0.1	0.9	0.0	0.0	-	0.2	-	-	-
2009	159.2	-	2.6	0.4	1.0	0.2	0.0	-	0.1	-	-	-
2010	158.0	-	3.9	1.5	1.6	0.5	0.0	-	0.1	-	-	-
2011	152.6	1.2	2.8	3.4	2.3	0.7	0.0	-	0.1	-	-	-
2012	152.4	1.5	3.3	3.5	2.6	0.6	0.0	-	0.1	-	-	-
2013	152.2	3.3	3.8	2.2	2.7	0.4	0.1	-	0.1	-	-	-
2014	147.4	4.5	4.9	3.4	3.1	0.3	0.1	0.1	0.1	9.8	8.0	-
2015	140.6	4.5	4.7	8.0	3.8	0.4	0.2	0.1	0.0	9.9	8.7	-
2016	138.1	4.0	5.1	9.1	4.1	0.3	0.1	0.1	0.0	9.9	8.9	10.2
2017	137.0	3.5	5.2	9.2	4.3	0.5	0.1	0.1	0	9.8	9.0	10.2
2018	138.6	2.2	5.1	8.0	4.3	0.5	0.4	-	0	9.7	8.8	10.2
2019	137.9	3.3	4.7	7.3	4.2	0.5	0.4	-	0	9.7	8.6	10.2
2020	136.6	3.7	4.5	7.1	4.3	0.6	0.6	-	0	9.8	8.5	10.2

(注) 1. 輸出用米の箇所は新市場開拓米等が正式名称。

2. 太字は最大値に付けた。

3. その他は飼料作物・そば・なたねの基幹作のみ。

(出所) 農水省「米をめぐる状況について」2021年1月、による。

第二は、飼料用米とWCS用稲⁽⁴⁾は新規需要米に含まれてはいるが、人の口に入らない飼料用という点で独自の地位を占めており、二〇〇八年頃から新たに作付面積を増加させてきた有力分野であって、両者を合わせるとピーク時の二〇一七年産では一三・五haで最大の作付面積を有していた点である。飼料用米はすでに二〇一三〜一四年産で作付面積の停滞が見られたが、これは備蓄米の優先的確保という農水省の都合によって転換が奨励されるというあおりを食ったものである。また、二〇一八年以降は生産調整政策転換による主食用米回帰の流れの影響を受けて再び作付面積の減少に転じ、そこに上述のような財政制度等審議会の飼料用米攻撃や基本計画における位置づけの低下が加わっているのが実態である。つまり、飼料用米政策には長期的な方針や目標はあるものの、時々主食用米の需給事情で融通無碍に取り扱われているという大問題が存在しているのである。

第三は、麦・大豆は驚くほど一定の作付面積で推移してきているが、近年はとくに大豆で作付面積の低下傾向がみられる点である。面積一定の背景には麦・大豆のブロックローテーションの広がりや安定化があり、国産需要が増加している中での大豆の作付減少には天候不順による作付・収穫困難、低収量などから他作物への転換が進んでいる実態がある。

第四は、備蓄米は基本的には毎年二〇万トンという買入の上限があり、備蓄政策の根本的な変更がない限り増加の余地がなく、その他の「米」も転作の受け皿としての容量が決して大きいとはいえない点である。

第五は、輸出用米（新市場開拓米）は二〇一八年度から急速に増加しているが、面積はかなり小さく、大面積の転作受け皿機能の実現を短期間に期待することは決して容易ではないという点である。

以上の検討からみても主食用米転換の受け皿としての飼料用米の特別の地位は明らかだといってよいだろう。

2. 二〇二一年（令和三年）産米の需給調整^⑤をめぐる予算対応

(1) 一五カ月予算の意味と全体の見取り図

二〇二〇年度三次補正と二〇二一年度当初農林水産予算の「一五カ月予算」としての全体的な構造については本特集のリードにあたる拙稿で論じたのでそちらを参照されたい。本稿では主食用米の需給調整をめぐって生じた米政策の新たな展開方向を予算という窓を通して検討することにした。

表2に米政策をめぐる補正・当初予算の事業・対策・交付金を、①二〇二一年産米需給調整、②主食用米転換対策（水田フル活用予算）、③農業再生協議会支援、

④主食用米転換定着化のための構造政策（基盤整備）の四つの領域に区分して配置してみた。先に野上農水大臣が「三、四〇〇億円に及ぶ大規模な予算を計上し、令和三年産の水田フル活用に必要な施策を盛り込」んだと指摘したのは、補正予算の「新市場開拓に向けた水田リノベーション事業」二九〇億円、「麦・大豆収益性・生産性向上プロジェクト」六〇億円と当初予算の「水田活用の直接支払交付金」三、〇五〇億円及び「麦・大豆・プロジェクト」一億円の合計（三、四〇一億円）のことであろう。

とはいえ、現実には多様な事業の予算が複雑に入り組んでおり、全体像の理解はほぼ不可能に近い。ちなみに、表2が参考にした農水省「今後の米政策における課題への対応方向（案）」二〇二〇年十一月を参考にして、「水田フル活用予算の全体像」を再構成してみると次のようになる。

A 水田フル活用予算のソフト事業…上述の三、四〇一億円。B ハード整備等関連予算…①畑地化・汎用化等の基盤整備Ⅱ水田の畑地化、畑地・樹園地高性能化推進（補正）＋農業農村整備事業等（当初）、②機械・施設等の導入支援Ⅱ産地生産基盤パワーアップ事業（補正）＋強い農業・担い手づくり支援交付金及びスマート農業推進（当初）、③栽培技術の等の導入支援Ⅱ野菜生産振興対

袋小路に迷い込んだ食用米需給問題—米関係予算はどう対応しようとしているのか —~~~~~

表2 2020～21年の米政策の展開方向(食用米需給調整・水田フル活用政策拡充) 数字は予算額:億円

政策の基本的性格	対策の性格	2020年度第3次補正予算			2021年度当初予算		
		事業名	内容	予算額	事業名	内容	予算額
20～21年産米需給調整	需要拡大販売促進対策	国産農林水産物等販売促進緊急対策	1次補正に中食・外食用米の追加	(1次1,400)			
		輸出拡大実行戦略	米・米粉の輸出拡大	37の内数	輸出拡大実行戦略	米・米粉の輸出拡大	30の内数
					米粉需要拡大	米粉需要拡大	1
	調整保管	米穀周年供給・需要拡大支援事業拡充	20年度当初の5カ月前倒し実施(20年産)	(当初50)	米穀周年供給・需要拡大支援事業拡充	年間を通じた安定販売、需要拡大支援	50
主食用米転換政策	水田活用関連予算必要額確保	新市場開拓向け水田リノベーション事業	輸出用米・加工用米高収益作物等支援	290	水田活用の直接支払交付金	戦略作物本作化と産地づくり支援交付金 都道府県連携型助成 自然災害時特例支援	3,050
	飼料用米対策						
農業再生協支援					農業再生協議会支援	申請手続電子化支援	84
主食用米転換定着化のための構造政策(基盤整備)	水田農業高収益化	産地生産基盤パワーアップ事業	輸出向け高収益作物産地への機械導入等	342の内数	水田活用の直接支払交付金	産地交付金・水田農業高収益化推進助成	3,050の内数
		スマート農業技術開発実証プロジェクト	海外需要対応の技術開発	62	野菜生産振興対策、農業農村整備事業、強い手づくり支援交付金、スマート農業推進	高収益作物産地への栽培技術・機械・施設の導入／水田畑地化・汎用化、畑地灌漑施設導入	3,659の内数
		水田の畑地化、畑地・樹園地高機能化	高収益作物向けの水田畑地化・汎用化等	448の内数			
		麦・大豆収益性・生産性向上プロジェクト	圃場団地化・安定供給用保管施設整備等	60	麦・大豆収益性・生産性向上プロジェクト	圃場団地化・安定供給用の保管施設整備	1 3事業411の内数

(注) 2020年度3次補正～2021年度当初の15カ月予算のうち、米政策関連の交付金・事業・対策の関連を整理した。

(出所) 農林水産省「今後の米政策における課題への対応方向(案)」2020年11月、を参考にして、2020年度3次補正と2021年度当初予算を筆者が整理した。

策（当初）、などとなっており、Bの予算額はほとんどが内数で示されるため、具体的な金額は不明である。

いずれにしても補正単独、補正＋当初、当初単独の組み合わせで各種の事業が配置されており、事実上一体的な一五カ月予算として運用されることになっている。このような表にして初めて全体の姿がおぼろげながら分かるものの、正確な実態は分らないと先に述べたことが理解して頂けるであろう。

そこで、全体像の理解・分析はここで断念して、以下では補正・当初の順に主要な事業について、やや立ち入った内容の紹介と検討を行うことにする。

(2) 前倒し支援としての二〇年度三次補正

1) 支援の前倒しという例のない対応

今回の三次補正の目玉は二九〇億円を投じて執行される新市場開拓に向けた水田リノベーション（＝刷新）事業にあるという。すなわち、二〇二一年産の新市場開拓米（輸出用米）・加工用米（輸出用パックご飯）、麦・大豆（単収の高位安定化）、野菜等の高収益作物（冷凍カット野菜等の国産原料への切り替え）などの作付に対して、二〇年度の補正予算で支援を前倒しで実施して、二一年産の主食用米からの転換を強力に推し進め、主食用米の需給調整と価格安定を図る、二一年産での特別対

策だということが眼目である。

これらは元々水田活用の直接支払交付金の対象でもあるが、交付単価が一律四万円／一〇aに引き上げられるとともに、実需者との販売契約の締結・加工等の用途指定といった細かな要件を付し、戦略作物助成や産地交付金の適用対象から除外するというものであった。輸出五兆円目標実現に向けた「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」の一環の性格をあわせもっている。そこでは輸出・実需者ニーズに応えるために低コスト生産技術の導入を行い、早期に実需者との結びつきを実現する上での従来の水田活用交付金単価に対する「掛かり増し経費」相当分の単価引き上げが提案されている（この他に実需者に対して需要創出・拡大のための機械・施設整備支援もある）。

しかし、麦・大豆は現行の直接支払の単価三・五万円／一〇aより〇・五万円高いだけであるし、他の高収益作物等（輸出用米・加工用米・野菜）も直接支払の高収益作物等拡大加算が二〇年産の三・〇万円／一〇aから二一年産で三・五万円に引き上げられている状況の下で、リノベーション事業への取り組みがどこまで進むかは未知数だとしなければならない。こうした緊急避難的な短期的予算の設計よりも長期的で安定した予算こそが現場では求められているように思われる。

2) 支援対象期間の前倒し

二〇二〇年度当初予算で手当てされている米穀周年供給・需要拡大支援事業は二〇年産米の長期的な販売を推進するため、二一年四月からの金利倉敷料の一／二支援を行うものであるが、この支援期間を前倒して二〇年一月から二一年三月までも同様の支援を行い、二〇年産米の過剰在庫を調整保管する仕組みを充実するように運用を拡充したものである。

やむをえざる当然の政策的な対応ではあるが、他方での新型コロナウイルスパンデミック発生という新たな情勢下で、今後の食料安全保障の考え方の方の再整理が必要となる中で、備蓄米の水準・あり方の変更も含めた検討が求められるのではない。

3) 当初予算で対応すべき麦・大豆プロジェクト

主食用米の大規模な作付転換という緊急避難的な要請から、麦・大豆の作付拡大への強力な支援策として「麦・大豆収益性・生産性向上プロジェクト」が六〇億円の予算で補正に採用され、二一年度当初の一億円の追加が行われている。麦・大豆の国内需要を捉えた生産拡大により国産シェアを拡大するため、作付の団地化・営農技術の導入による産地の生産体制の強化・効率化を実現し、作柄変動の大きい国産の供給力の安定のために民間保管施設の整備や一時保管による安定供給体制の確立を

図るもので、実に時宜に合った対策である。むしろ、こうした基本的な政策こそ補正ではなく、当初予算で本格的な位置づけが与えられるべきではないかと考えられる（元々は二〇二一年度予算概算要求で設計されていた水田麦・大豆産地生産性向上事業が名称変更されて補正予算に組み込まれたものであるが、単に予算獲得という短期的な視点から補正と当初の予算の編成に変更を加えるのは問題が多いように思われる）。

また、ここでも主食用米と同様に保管施設整備の重要性が指摘されているが、食料安全保障の観点からも備蓄のあり方についての本格的な検討が必要になっていると考えられる。

(3) 二一年度当初における水田活用直接支払交付金の拡充

1) 新市場開拓米や高収益作物への転換促進

水田活用の直接支払交付金の拡充で前面に出ているのは「高収益作物等」と総称される高収益作物（園芸作物等）・新市場開拓米・加工用米・飼料用とうもろこしへの手当てである。これらは補正予算での水田リノベーション事業の手当てと対応しながら、主食用米の転換において最も重要な位置づけを与えられているといえる。

ここでは、第一に、産地交付金を通じて配分される高収益作物等拡大加算の単価が引き上げられ、三・五万円

／一〇aとなった。主食用米が減少し、高収益作物等の作付面積が前年度より増加した場合に適用されるものである。

第二に、水田農業高収益化推進助成において、①高収益作物定着促進支援として、以下の②とのセットで高収益作物の新規導入面積に応じて五年間の支援を行う作物に加工・業務用野菜を加え、従来の二万円／一〇aの単価を三万円に引き上げるとともに、②高収益作物畑地化支援として二〇二三年までの時限措置で従来の一〇・五万円／一〇aの単価を一七・五万円に引き上げることとした。

このように水田の畑地化を強力に推進しながら「高収益作物等」を主食用米からの転換の中心に据えていることが明らかであろう。

2) 自治体によるイニシアティブ強化

ここでは、第一に、都道府県が支援内容を設定する産地交付金の枠（一・五割以上）について、地域の事情にも配慮しつつ、原則として二割以上に拡大する運用見直しを実施することにした。

第二に、都道府県が転換作物を生産する農業者を独自に支援する場合に、前年からの拡大面積に応じて都道府県が行う支援単価と同額（上限五千元／一〇a）の支援を国が追加的に実施することにした。

いずれも、地域の自主性を重んじる方向への予算措置の改善であり、十分に首肯できる内容だといつてよい。

3) 飼料用米奨励への重要な改善

飼料用米については二つの重要な改善が行われていることが評価される。

第一は戦略作物助成の交付単価における特例措置の導入である。台風等の被害によって、適切な管理を実施していたにもかかわらず単収が低下してしまった場合に、標準単収以上の収量が確保だった者には自然災害時でも特例として標準単価八万円／一〇aを交付するとした（米粉用米も同様）。数量払いとなっている事情に配慮して、飼料用米に安心して取り組める環境整備との位置づけがなされている。

第二は代理受領を活用した共同計算スキームの導入という極めて重要な運用見直しである。すなわち、産地単位で主食用米の作付転換に取り組む場合に、

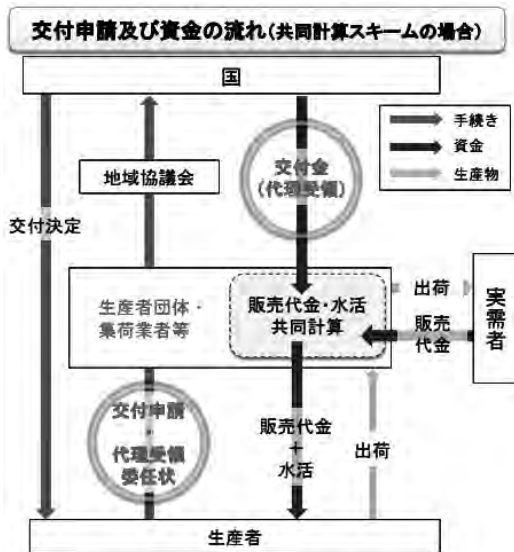
①生産者（交付申請者）からの委任を受けた生産者団体等（農協等）が水田活用の直接支払交付金を「代理申請」できるように手続きを改正し、

②生産者団体等において生産者との出荷契約書を見直し、生産者からの委任を受けて団体の判断で主食用米からの仕向け先の変更ができるようにする。

③これにより、交付金や品代（主食用米を含む）を合

袋小路に迷い込んだ食用米需給問題—米関係予算はどう対応しようとしているのか —~~~~~

図2 交付金や品代の共同計算スキーム



(出所) 農林水産省「今後の米政策における課題への対応方向(案)」2020年11月、より引用。

わけて共同(プール)計算し、生産者手取りの平準化が可能になることから、

④営農計画書の提出期限(六月末)まで、主食用米から飼料用米等への用途変更が容易になる、というものである。

図2に示したように、生産者は各々に割り当てられた品目別(主食用・加工用・飼料用米等)の生産数量に従って生産するが、実際の品目の仕向け先は生産者団体の独自判断で決定することができるようになるため、営農計画書の提出期限ギリギリまで主食用米の需給状況を見極めて主食用米を飼料用米等に用途変更することが可能になる。これにより主食用米の価格安定と結果としての品代の最大化が達成されると見込まれる。品代と飼料用米等の交付金を合わせて共同計算することによって、平準化された生産者の手取りが生産者団体から生産者に支払われることになる。

この方針は全中などで提案されていた産地交付金のJ Aでの一括申請・受領の方針を交付金全体に広げたものであり、生産者への品目の割振が容易になるという利点があるといえる。しかし、他方では作付は主食用米品種という構造が固定され、供給の調整はもっぱら主食用米が担い、供給の不安定化が飼料用米に押し付けられることになる。つまり、主食用米第一、飼料用米第二という

構造が継続するといわざるをえない。これでは供給の不安定性が付きまとう飼料用米を積極的に利用する畜産経営は増加しないであろう。

飼料用米の拡大に食用米からの転換の重要な役割を期待するならば、飼料用米専用種を採用し、低コストの高単収生産を実現できる大規模経営体が積極的に飼料用米を採用する条件を創出することが不可欠であろう。この点を詳述することは本稿の範囲を超えるため、他日を期したい。いずれにしても二〇二一年産米の需給調整をめぐって取り組まれた主食用米の転換方向において、飼料用米の扱いに改善がみられたものの、依然として本作化の道筋は採用されていないといわざるをえないであろう。

(注)

- (1) 図1のポスターに示されるように、福島県では飼料用米作付拡大用の種子として県のオリジナルブランド米「天のつぶ」(主食用米多収品種)を用意しており、飼料用米はいつでも主食用米に転用できる位置づけが与えられている点に注意が必要である。また、福島県では主食用米と比べて飼料用米の単収が低いのが実態である(二〇一八年産では前者五四五kg/一〇a、後者五一九kg/一〇a)。

(2) 福島県としては主食用米の転換対象としては備蓄米を希望

するところだろうが、二〇二一年産については二〇年産と同量が第一回目の入札で全量落札されていて拡大の余地はない。したがって、主食用米の追加的な転換に対しては事実上飼料用米で臨むしかないというのが実態であろう。

- (3) 以下に述べる日本農業の基本的な課題については、谷口信和「二〇二〇年食料・農業・農村基本計画の歴史的な位置と課題」『日本農業年報六六』農林統計協会、二〇二一年五月、一〜二三ページで論じておいた。

- (4) 新規需要「米」に含まれるWCS用稲は正しくは飼料用作物であり、穀物としての米ではない。こうした便宜的な用語法を採用せざるをえないところに「転作」政策の混迷が象徴的に示されている。

- (5) もっとばら主食用米の需給調整の視点から水田農業の展望を現局面で詳細に論じたものとしては、小池恒男「米問題の新局面」『地域農業と農協』農業開発研修センター、二〇二一年第五〇巻第二号、一〇〜二二ページがある。

畜産関係予算の推移と課題

神山 安雄

1. はじめに

環太平洋連携協定の米国抜きの一か国での締結（TPP11）と日本EU経済連携協定（日EU・EPA）、日米貿易協定といった経済連携協定・自由貿易協定の一連の締結による輸入自由化・輸入拡大によって、畜産部門、とくに牛肉・豚肉、チーズなど乳製品がもっとも大きな影響を受けてきた。

また、二〇二〇年コロナ禍のなかで、外出自粛や飲食店等への休業要請、一斉休校、物流の寸断などにより、牛肉や牛乳・乳製品は、高品質野菜・果実、花き等とならんで、需要減退による価格下落、物流の混乱などの影響をこうむった。

二〇年度の三度にわたる巨額の補正予算と二一年度予

算の編成では、畜産関係予算でも、引き続きTPP等関連対策と新型コロナウイルス対策を講じることが課題となった。

ここでは、これまでの経緯を踏まえながら、二〇年度当初予算、一次・二次・三次補正予算、二一年度当初予算における畜産関係予算について、TPP等関連対策と新型コロナウイルス対策を中心にみていきたい。

2. 二〇年度補正予算と二一年度予算

二一年度国家予算は、総額一〇六兆六〇九七億円（うち国債費二三兆七五八八億円）と史上最高額となった。

二〇年度当初予算の一〇二兆六五八〇億円（うち国債費二三兆三五一五億円）にくらべ三・八%増である。

その二〇年度国家予算は、新型コロナウイルス対策の

ため、一次、二次、三次と三度の補正を行った。二〇年度一次補正予算は総額二五兆六九一四億円（二〇年四月三十日成立）。二次補正予算は総額三一兆九一四億円（二〇年六月十二日成立）であった。二次補正予算には、異例といえる予備費一〇兆円が組み込まれた（一次補正予算の予備費は一兆五〇〇〇億円）。三次補正予算は、経済対策関係費が一兆一七六一億円（うち感染防止対策四兆三三八一億円、ポストコロナ対策一一兆六七六億円、防災・減災、国土強靱化対策三兆一四一四億円）で、既定経費の削減四兆一九六三億円（新型コロナウイルス対策予備費の一兆八五〇〇億円の減額等）などがあり、合計額一五兆四二七一億円であった。

財源は、もっぱら国債の増発によって調達された。二〇年度国の当初予算の国債発行額は三二・六兆円（建設国債七・一兆円、特例（赤字）国債二五・四兆円）で、国債依存度は三二・七％であった。二〇年度一次補正予算では、国債発行額二五・七兆円、建設国債二・三兆円、特例国債二・三・四兆円、二次補正では、国債発行額三一・九兆円（建設国債九・三兆円、特例国債二二・六兆円）と、補正予算の全額を国債の増発でまかった。三次補正では、国債発行額二二・四兆円（建設国債三・九兆円、特例国債一八・五兆円）と、税収等の大幅な減額を既定経費等の削減でもまかなえず、国債発行額

は三次補正予算の合計額を大きく上まわった。二〇年度三次補正後の国家予算は総額一七五兆円を超え、国債依存度は六四・一％となった。

こうした国債依存度の高まりのため、的外れの対策や二次補正での予備費一〇兆円、感染拡大期での一次補正、三次補正でのポストコロナ対策としてのGotoキャンペーン経費の予算化などには批判が集まることになった。

3. 農林水産予算の位置

二一年度農林水産関係当初予算は、総額二兆三〇五〇億円で、二〇年度当初予算の総額二兆三二〇九億円（臨時・特別の措置「除く」）に比べて五九億円（〇・三％）減額となった。

農林水産予算は、食料・農業・農村基本法（一九九九年制定。以下、新基本法）の下でも、傾向的に減額を占めてきた。防衛費が増額をつづけているのと対照的である。新基本法制定後の初年度（二〇〇〇年度）の農林水産予算（当初）は総額三兆四二七九億円で、国の歳出（国債費を除き、地方交付税交付金を含む）に占める割合は七・一％であった。その後、減額がつづき、自公政権の末期の二〇〇九年度当初予算では二兆五六〇五億円、国の歳出に占める割合は四・九％に低下した。民主

党政権下では、国の歳出見直しがあり、農林水産予算は一・二年度当初予算で二兆一七二億円（国の歳出に占める割合三・二％）まで減額された。自公復帰政権（安倍政権）の下で、農林水産予算はわずかに回復し、一四一八年度当初予算で二兆三〇〇億円台（国の歳出に占める割合三・二一三・一％）を維持した。一九、二〇の両年度は、臨時・特別の措置で公共事業費がかさ上げされ、二〇年度の臨時・特別の措置を含む農林水産当初予算は総額二兆四一一七億円（同三・〇％）であった。二一年度農林水産当初予算の総額は、国の歳出に占める割合は二・八％である。

農林水産予算は、国の一般歳出に占める比重をこの間に低下させたのである。

そのなかで、農林水産予算の構成は大きく変化した。

二〇〇〇～〇六年度は、構造改革路線の下で、公共事業の一般事業化が行われ、農林水産予算ではとくに食糧管理費が削減された。農林水産予算の構成をみると、二〇〇〇年度補正後予算では公共事業費五四・四％、非公共事業のうち食料安定供給関係費二〇・一％、一般事業費二五・六％、〇六年度補正後は公共事業費四六・九％、食料安定供給費二一・六％、一般事業費三一・五％である（食料安定供給費が多少なりとも増加しているのは、食糧法で国の役割が備蓄と輸出入に限定されたが、

備蓄米と輸入米（MA米）の処理に多額の財政支出が伴うためである）。

政府は、〇七年度から農政改革三対策（経営所得安定対策、農地・水・環境保全向上対策、米政策改革推進対策）を推進した。これは、価格政策から所得政策への転換を明確にしたものといえる。

農林水産予算の構成は、〇七年度補正後では公共事業費四二・九％、経営所得安定対策を含む食料安定供給費三三・〇％、一般事業費二四・一％、〇九年度補正後では公共事業費三六・三％、食料安定供給費三五・四％、一般事業費二八・二％である。

民主党政権が〇九年に誕生し、農業者戸別所得補償制度が導入された。戸別所得補償の財源を確保するために、公共事業の農業農村整備事業費が大幅に削減された。

農林水産関係の一〇年度補正後予算では、公共事業費三〇・〇％、戸別所得補償を含む食料安定供給費四五・五％、一般事業費二四・四％である。

東日本大震災が一年三月十一日に発生した。その復旧復興予算は、復興庁が未設置のため、一一年度予算では各省庁の予算に組み込まれた。農林水産関係の一一年度補正後予算は、総額三兆九五四一億円、公共事業費三三・三％、食料安定供給費四二・九％、一般事業費二三

・七%である。

一二年末に自公政権が復帰した（安倍政権）。焦点の戸別所得補償は、一二年度補正予算、一三年度予算では、経営所得安定対策と名称を変え、同じ枠組みで踏襲された。しかし、一四年度から米直接支払い交付金は半減され、一八年度から廃止された。民主党政権下で削減・抑制された公共事業費は、自公復帰政権下では国土強靱化対策、防災・減災対策として、特に補正予算で上積みされた。

公共事業費は、一二年度補正後予算三三・七%、一四年度補正後二八・〇%、一九年度補正後三七・四%である。所得安定対策を含む食料安定供給費は、一二年度補正後四二・四%、一四年度補正後四五・九%、一九年度補正後四〇・三%と推移し、農林水産予算の四割台を維持している。

二〇年コロナ禍は、感染拡大防止対策の外出自粛、飲食店等の休業、一斉休校、雇用・所得ショック等により、食料品のサプライチェーンも寸断され、需要減退による価格下落を生じさせた。そのため、農林水産関係の新型コロナウイルス対策は、流通の円滑化や需要減退・価格下落の影響を受けた牛肉、高品質野菜・果実、花き等への対策と、食料の安定供給関係の予算措置で対応することになった。

農林水産予算の構成は、二〇年度当初予算では公共事業費三三・一%、一般事業費二六・一%、食料安定供給費四〇・八%であった。

二〇年度は、三度の補正予算が合計額一兆六六二五億円編成された。このうち、公共事業費は三次補正の四五四九億円。食料安定供給費は、流通円滑化のほか、高収益作物次期作支援対策や経営継続補助金等を加えると八三・一四億円にのぼる。二〇年度三次補正後（当初予算＋一次・二次・三次補正予算）の構成は、公共事業費三〇・八%、一般事業費二四・七%、食料安定供給費四四・五%である。

二一年度当初予算から、食料安定供給費は、二〇年度まで一般事業費に含まれていた農業者年金経費、農地利用集積事業費などが算入され、広義のものとされた。このため、経年比較ができない。なお、二一年度当初予算の「食料安定供給費」（広義）は五五・四%（二〇年度当初予算では五三・三%）である。

以上のように、農林水産予算は、国の予算に占める比重を低下させながらも、特に〇七年度以降、経営所得安定対策を中心にした食料安定供給費を柱に編成されている。

4. 畜産関係予算の性格と概要

(1) 畜産予算の性格

畜産関係予算の性格は、第一に、脆弱な飼料基盤のために、飼料対策を課題としていることである。

戦後日本の畜産・酪農は、外国産飼料穀物の輸入拡大に依存して発展してきた。そのため、畜産・酪農は、国内の耕種農業と切斷され、飼料基盤の脆弱さがかかえることになった。近年では、飼料用米・WCS用稲により水田農業との連携を取り戻すよう取り組まれているが、採草・放牧まで含めた畜産的土地利用の確立までには至っていない。

畜産予算の近年における第二の性格は、牛肉・豚肉や乳製品の輸入拡大圧力に対応を迫られていることである。

畜産・酪農は、農業基本法農政の「選択的拡大作目」として発展・規模拡大した。しかし、一九八八年の日米貿易交渉での牛肉・オレンジ輸入自由化の合意（九一年から自由化）は、「選択的拡大作目」を直撃した。その後、WTO農業協定（一九九五年発効）にもとづく米の部分自由化を含む農畜産品の全面自由化に至った。近年では、TPP11、日本EU経済連携協定、日米貿易協定と、特に牛肉・豚肉、チーズなど乳製品の関税削減、輸

入拡大と、農畜産品の輸入拡大圧力は強まっている。

第三に、農林水産予算が特に二〇〇七年度以降、水田・畑作経営をあわせ経営所得安定対策の比重を高めてきたことと同じく、畜産予算も経営安定対策を太い柱にして編成されていることである。

特に環太平洋連携協定（TPP）の大筋合意がなった一四年度補正予算、一五年度予算から、畜産の経営安定対策が強化され、TPP11が発効した一九年度以降、畜産経営安定対策が強化された（表1）。しかし、酪農では加工原料乳に対する生産者補給金だけで、飲用乳に対する直接の所得対策がないことに注意すべきである。

TPP等関連対策では、畜産経営安定対策の強化とあわせ、畜産クラスター事業を柱にして対策が推進されている。

畜産予算の第四の性格は、畜産経営安定対策とその関連対策が、牛肉等の関税収入を財源として、（独立行政法人）農畜産振興機構（ALIC）をとおして実施されていることである。

牛肉等の関税収入は、国の税收の一部として国庫に入る。その一部が、国の一般会計予算の「肉用子牛等対策費」としてALICに交付され、肉用子牛生産者補給金、肉用牛・養豚の経営安定対策等が実施されている。

ALICは、指定乳製品（バター、脱脂粉乳等）の国

表1 畜産予算（畜産経営安定対策・TPP等関連対策など）の推移
(2014～2021年度)

(単位：億円)

		2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度
畜産経営安定対策	酪農								
	加工原料乳生産者補給金	311	311	306	370	363	368	375	370
	加工原料乳生産者経営安定対策	—	0	0	0	0	0	0	0
	飼料生産型酪農経営支援事業	72	66	68	70	70	63	62	60
	酪農経営支援総合対策			40	41	44	44	45	46
	酪農経営体生産性向上緊急対策				60	30			
	国産チーズ競争力強化対策				60	60	60	60	—
	国産牛乳乳製品需要・消費拡大	9	9	8	8	7	7	7	7
	肉用牛								
	繁殖								
	肉用牛生産者補給金	213	213	203	199	199	662	662	662
	肉用牛繁殖経営支援事業	159	159	169	176	176			
	肥育								
TPP等関連対策など	肥育								
	肥育経営安定特別対策 (牛マルキン)	869	869	869	869	977	977	977	977
	肥育経営維持安定出資金			3	3	0	0	6	5
	肉用牛経営安定対策補完事業			34	34	35	36	36	36
	養豚								
	養豚経営安定対策(豚マルキン)	100	100	100	100	100	168	168	168
	養豚経営安定対策補完事業			2	2	2	2	2	2
	採卵鶏・鶏卵生産者経営安定対策	52	52	52	49	49	49	52	52
	配合飼料価格安定対策(基金への貸付等)	—	135	1	2	2	2	2	2
	畜産クラスター								
	高収益型畜産体制整備事業	3	1	—	—	—	—	—	—
	畜産・酪農収益力強化対策 和牛・乳用牛増頭・増産対策	201	685	685	665	650	637	613	—
	畜産経営体質強化支援資金	—	20	17	..	..	..	..	60
	畜産クラスター後押し草地整備	—	164	94	95	36	58	64	—
TPP等関連対策など	生産力強化								
	畜産・酪農生産力強化対策	20	20	46	10	10	—	11	—
	畜産生産力・体制強化対策			4	5	5	14	9	9
	畜産経営体生産性向上対策						30	30	13
	酪農生産基盤強化総合対策					44	45	45	46
	酪農省力化施設等緊急整備					50	55	55	55
	飼料対策								
	飼料増産総合対策	34	18	19	15	15	14	..	..
	草地関連基盤整備(公共)	46	62	48	62	69	83	76	..
	飼料穀物備蓄対策	16	16	18	18	18	18	18	18
	畜産高度化支援リース事業(貸付枠)	59	18	21	18	—	28	33	28
	畜産特別支援資金融通事業			15	13	11	10	9	9

資料：農林水産省生産局資料により作成

注1) 主要な予算項目を表示した。

2) <0>表記は予算額が5000万円未満、(—)表記は予算額が0。

3) 畜産予算は、当該年度の経営安定対策(価格政策等)の決定を踏まえて、関連対策を前年度の補正予算で措置している。たとえば畜産クラスター事業は前年度補正予算で措置され、当該年度にまたがり執行される。ここでは、決算段階での比較を容易にするため、補正年度のままとした。

4) 飼料増産対策は、2020年度、2021年度では畜産生産力・生産体制強化対策等のなかに含まれている。

家貿易を行っている。また、甘味資源作物や野菜等の経営安定対策も実施している。

ALICへの国からの財政支出（財務省資料）は、二〇年度予算で七八七億円であるが、「肉用子牛等対策費」（三七八億円）はその四八％に相当する。

牛肉やチーズの消費量は増加しているが、消費量の増加分は輸入の拡大によって埋められている。国産品の生産は横ばいである。

つまり、畜産経営安定対策とその関連対策は、牛肉等の輸入拡大を前提にして予算編成されているのである。

TPP11、日EU・EPA、日米貿易協定で、牛肉等の関税削減と輸入拡大が約束されている。関税削減による関税収入の減少は、輸入拡大によって減少幅を抑えることになる。関税収入を財源として畜産経営安定対策等を実施する構図は、財源を維持するためには関税削減と輸入拡大をセットにせざるをえないジレンマをかかえることになる。

このジレンマをかかえながら畜産経営安定対策等を実施し、TPP11等によって輸入拡大による一層の打撃を加えられている肉用牛生産・養豚・酪農の振興策を予算化・事業化せざるをえないのが、畜産予算の第五の性格である。

畜産・酪農は、特に一九九〇年代から、飼養戸数・飼

養頭数の減少が進み、労働力の確保を含めて生産基盤の脆弱化が進んだ。その上に、TPP11等による打撃が加わっている。この畜産・酪農危機を打開しようとしているのが、畜産クラスター事業を柱とする畜産・酪農関係対策である（その成否については後述）。

第六に、その上に加わったのが、二〇年からのコロナショックである。緊急事態措置による外出自粛、飲食店等の休業要請、一斉休校などは、物流を寸断し、雇用・所得ショックによる需要減退を招いた。肉用牛生産では牛肉価格・肉用子牛価格が低落した。酪農では、休校による学校給食牛乳の供給停止等の影響を受けた。畜産・酪農関係でも、新型コロナウイルス対策に乗りだすことになった。

(2) 畜産予算の概要

以上を踏まえて、ここでは、①畜産経営安定対策、②TPP等関連対策、③新型コロナウイルス対策について、畜産関連予算をみていく。

TPPの大筋合意を経て、政府は一五年十一月、「総合的なTPP関連政策大綱」をとりまとめた。日EU・EPAの大枠合意の後には、政府は一七年十一月、「総合的なTPP等関連政策大綱」をとりまとめ、日米貿易協定の最終合意を踏まえては一九年十二月、「政策大綱」

を改訂した。また、二〇年十二月には、「政策大綱」を再改訂している。

「政策大綱」のかかげた農林水産関係の政策は、第一に、農林水産品・食品の輸出拡大、第二に、農林水産業の体質強化、第三に、TPP11等に大きな影響を受けた牛肉・豚肉とチーズ等乳製品の経営安定・安定供給対策であった。

①畜産経営安定対策

畜産政策では、すでに一四年度から改訂がはじまっていた。畜産・酪農の体質強化では畜産クラスター事業が開始され、畜産経営安定対策の改訂もはじまっていた(表1)。

酪農

酪農の経営安定対策は、加工原料乳生産者補給金制度である。同制度は、加工原料乳地帯(北海道)の生乳の再生産確保のため、加工原料乳の生産者に補給金を交付するもの。補給金単価は、WTO農業協定の発効前には生産費を基準にした不足払いとして算定されていたが、発効後に生産費の反映分が一五%とされ、加工原料乳価の底上げのための補給金に性格を変えた。一四年度から、従来からの脱脂粉乳・バター向け原料乳(一四年度は1kg二・八〇円、交付対象数量一八〇万トン)に加え、新しくチーズ向け原料乳(同一五・四一円、五

二万トン)の補給金が新設された。一三年度には、チーズ向け生乳供給安定対策(八八億円)として最大六〇万トンを対象にチーズ向け生乳供給量に1kg一五・一円の助成金を交付する等の対策が実施されていた。これを生産者補給金制度に組み入れた。この結果、加工原料乳生産者補給金の予算額は、一三年度二二七億円から一四年度三一・一億円に増額された。

加工原料乳生産者補給金は、TPP等関連対策として、一七年度から脱脂粉乳・バター向けとチーズ向けのほか、生クリーム等向け原料乳が制度の対象に組みこまれ、三用途の原料乳に一律の補給金を交付する制度とされた。一七年度は、補給金単価1kg一〇・五六円、交付対象数量三五〇万トン。予算額が三七〇億円に増額された。

加工原料乳生産者補給金制度は、一八年度から改正畜産振興法の中に組みこまれ、従来からの指定生乳生産者団体以外の新規参入事業者にも補給金が支払われる「規制改革」が行われた。一八年度から生産者補給金(1kg八・二三円)に集送乳調整金(1kg二・四三円)が新設され、交付対象数量三四〇万トンとなった。

二〇年度、二一年度は増額され、二一年度の生産者補給金単価は1kg八・二六円、集送乳調整金二・五九円、総交付対象数量三四五万トン。予算額三七五億円となった。

ている。

関連対策には、加工原料乳生産者経営安定対策がある。加工原料乳価格が補てん基準価格（直近三年の全国平均取引価格の平均）より下落した場合、生産者積立金（生産者一・国三の拠出）から差額の八割を補てんする。

持続的（一四年度）・飼料生産型（二五～一八年度）・環境負荷軽減型（一九年度）酪農経営支援事業は、事業名を変えているが、飼料作付面積を確保しながら（北海道一頭当たり四〇a以上、都府県一〇a以上）環境負荷軽減に取り組む酪農経営に対して、飼料作付面積一ha当たり一・五万円を交付するもの。環境負荷軽減型の場合、有機飼料作付面積には交付金がプラス三万円となる。飲用乳地帯である都府県酪農では飼料基盤が脆弱のため、一頭当たり一〇a以上の要件が厳しく実績はわずかであり、事業は北海道酪農向けになっている。飲用乳に対する所得政策がないなかで、都府県酪農は要件緩和を要望しつづけている。

国産牛乳乳製品需要・消費拡大対策は、学校給食牛乳の推進であり、学給牛乳の相対的に高い価格を維持する効果をもっている。

国産チーズ振興は、TPP等関連対策の太い柱である。畜産クラスター事業のうち国産チーズ枠九〇億円を

加えると、国産チーズ振興対策には年間一五〇億円の予算が確保されている。

肉用牛 肉用牛生産に対する経営安定対策は、肉用子牛生産者補給金と肉用牛肥育経営安定特別対策（牛マルキン）であり、牛肉の輸入自由化（一九九一年）を機に牛肉の関税収入を財源にして創設された。

肉用子牛生産者補給金は、肉用子牛の四半期ごとの平均売買価格が保証基準価格を下回った場合に、その差額一〇〇％を補給金として交付するもの。一八年度までは、その上の発動基準を下回った場合は、発動基準と保証基準価格との差額の七五％を肉用牛？殖経営支援事業で交付していた。

TPP等関連対策により、一九年度から保証基準価格と合理化目標価格を繁殖経営の実態にあわせて大幅に引き上げた。黒毛和種で保証基準価格は一八年度三四・一万円から一九年度五三・一万円、合理化目標価格は二八・四万円から四二・一万円への引き上げ。交雑種（F₁）は保証基準価格が二一・六万円から二六・九万円へ、合理化目標価格が一五・八万円から二二・二万円へ。乳用種は、保証基準価格が一四・一万円から一六・一万円へ、合理化目標価格が九・八万円から一〇・八万円への引き上げであった。

その上で、肉用子牛生産者補給金は、平均売買価格が

保証基準価格を下回った場合はその差額一〇〇%の補給金を交付、さらに平均売買価格が合理化目標価格を下回った場合はその差額の九割を生産者積立金（国二・県一・生産者一の拠出）から補てんする仕組みに改められた。

牛マルキンは、一七年度までは粗収益が生産費（物財費等十家族労働費）を下回った場合に、その差額の八割を積立金（生産者一・国三の拠出）から補てんするものであった。一八年度からは、差額の九割の補てんに改められた。

牛マルキンの粗収益の算定は、原則四半期ごとであるが、現在は月ごとで、一部の県やブロックごとの地域算定が認められている。

養豚 養豚は、養豚経営安定対策事業（豚マルキン）がある。一八年度までは、粗収益が生産費（物財費等十家族労働費）を下回った場合、四半期ごとに算定して、差額の八割を積立金（生産者一・国一）から補てんするものであった。一九年度からは、T P P等関連対策・改正畜産振興法によって、標準的生産費（物財費等十家族労働費）と標準的販売価格との差額の九割をA L I Cにある積立金（生産者一・国三）から交付金として交付する仕組みとなった。

採卵鶏 採卵鶏経営には、鶏卵生産者経営安定対策事

業がある。標準取引価格が補てん基準価格を下回った場合、差額の九割を積立金（国一・生産者三）から補てんする。取引価格が通常の季節変動を超えて安定基準価格を下回った場合は、差額の算定は補てん基準価格と安定基準価格の差額が上限であり、成鶏の更新時に長期の空舎期間を設けて需給改善を図る取組みに協力金（国三・生産者一の拠出）から奨励金を交付する仕組みである。

② T P P等関連対策

畜産関係のT P P等関連対策は、「総合的なT P P等関連政策大綱」に従って、農林水産品・食品の輸出拡大、農林水産業の体質強化、T P P 11等の影響の大きい牛肉・豚肉とチーズ等乳製品に関係する経営安定対策・安定供給対策として実施されている。

牛肉等の畜産品の輸入拡大は、農林水産品・食品の輸出拡大の中に位置づけられているため、本誌本号の作山巧論文に委ねる。畜産経営安定対策は、前述したとおりである。ここでは、畜産経営の体質強化について述べたい。

畜産経営の体質強化は、畜産クラスター事業（総合プロジェクト）を太い柱としている（表1）。

「畜産クラスター」は、畜産農家をはじめとして、地域の関係事業者が連携・結果して、地域ぐるみで高収益

型の畜産を構築するための体制とされている。地域の関係事業者は、TMRセンター、コントラクター、ヘルパー組合のほか、行政やJA、乳業・食肉センター、卸小売業、飼料メーカー、機械メーカーなどの関係者の結集体である。

農水省は、取組み事例として、放牧（生産コストの低減、高付加価値化）、旨味成分に着目した食肉生産、情報共有と指導体制の再構築、キャトルステーションを活用した地域内一貫経営、地元企業等の畜産・酪農関係への参入促進、地域資源を利用した飼料費の低減と飼料自給率の向上、衛生管理の強化・栄養機能の向上等の取組み、環境対策の強化と耕畜連携による堆肥等の有効活用などをあげている。

畜産・酪農収益力強化対策と畜産クラスターを後押しする草地整備をあわせれば、一五年度補正予算から八五〇億円から六八〇億円の事業費が投入されている。

畜産クラスター事業費は、一四年度補正予算から毎年度、補正予算で措置されている。翌年度当初予算の編成される前年十二月に補正予算を編成し、翌年初めから計画策定、事業実施に移して、翌年度の経営安定対策等を推進する生産基盤を整備しようという狙いである。

中心経営体に位置づけられる畜産・酪農経営には、たとえば酪農の搾乳ロボットなど省力型の機械・施設の導

入、大型機械の利用に対応する草地整備、和牛・乳用牛の増頭による規模拡大が要請されることになる。

和牛・乳用牛の増頭・増産対策では、一九年度補正予算から増頭奨励金が交付されている。増頭奨励金は、繁殖雌牛では飼養規模五〇頭未満の経営で一頭当たり二四・六万円、五〇頭以上経営で一七・五万円。乳用後継牛では一頭当たり二七・五万円である。

増頭・増産対策の成果は、肉用牛・乳用牛の飼養頭数が微増に転じ、都府県酪農の生乳生産量が微増に転じたことにも表れている。

しかし、機械・施設、素畜の導入経費は、生産費を増加させる要因になる。機械・施設費と素畜費は減価償却・圧縮記帳による処理で当面は生産費の増嵩を抑えられるが、借入金の償還期間や更新期間に入ると経営の負担になってくる。負債問題が先送りされ潜在化していないか、懸念が残っている。

③ 新型コロナウイルス対策

新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止対策による外出自粛、休業要請、一斉休校などにより物流が寸断され、雇用・所得ショックによる需要の減退が深刻になった。

日本の新型コロナウイルス対策でも、現金給付が行わ

表2 畜産関係の新型コロナウイルス対策

事業名			予算額 億円	事業概要
畜産全体	発生畜産農場等経営継続対策	20・ALIC	8.14	新型コロナウイルス感染症の発生畜産農場への代替要員派遣や家畜の公共牧場への避難等を支援
	発生畜産農場等経営継続対策	21・ALIC	0.77	
	畜産特別資金融通事業		融資枠 500.00	畜産特別資金を当面の間、毎月末を貸付日として緊急貸付け
酪農	学校給食停止に伴う需給緩和対策	19予備費	22.99	学校給食用牛乳の供給停止に伴う脱脂粉乳等へ仕向け変更の乳代価格差支援
	生乳需給改善促進事業	20・ALIC	50.20	脱脂粉乳の飼料用等用途変更の支援
	生乳需給調整緊急支援事業	20・ALIC	40.34	生乳の円滑な配乳調整（チーズ等）支援等
	国産乳製品需要拡大緊急対策	20・3次補正	16.90	脱脂粉乳・バターの活用拡大支援
肉用牛	繁殖	肉用子牛流通円滑化等緊急対策	20・ALIC	肉用子牛の計画出荷の掛り増し経費を支援、離島の海上運賃の奨励金増額
		肉用子牛流通円滑化等緊急対策	21・ALIC	
		優良肉用子牛生産推進緊急対策	20・ALIC	
		優良肉用子牛生産推進緊急対策	21・ALIC	
	肥育	牛マルキン生産者負担金納付猶予	—	肉用牛肥育経営安定交付金（牛マルキン）生産者負担金の納付猶予
		肥育牛経営等緊急支援特別対策	20・ALIC	経営体質の強化の取組みを出荷頭数に応じ（1頭2万円）支援、計画出荷支援
		肥育牛経営改善等緊急対策	20・3次補正	経営体質の強化の取組みを出荷頭数に応じ（1頭2万円）支援
	牛肉	和牛肉等販売促進緊急対策	20・1次補正	1368億円の内数 学校給食への提供や外食産業等への販売促進の取組みを支援
		和牛肉保管在庫支援緊急対策	ALIC	499.86 販売促進計画作成の食肉卸売事業者等に在庫保管経費支援、販売実績に奨励金
		牛肉需給安定緊急対策	20・21・ALIC	14.08 輸入冷蔵牛肉の凍結・保管経費の支援により国内牛肉需給の安定を図る
輸出力維持・強化重点支援	食品等製造施設等整備緊急支援	日本産農林水産品の海外向け商談・プロモーション	20・1次補正	23.99 輸出先国の市場変化に対応
		国産農林水産物等販路多様化対策	20・1次補正	52.99 仕向け先の転換等
			20・3次補正	250.00 販売促進・販路多様化等の取組み支援

資料：農林水産省生産局畜産部「新型コロナウイルス感染症に伴う畜産対策の概要」2020年5月、同2020年12月、により作成

れた。定額特別交付金は、住民登録人口一人当たり一〇万円の現金給付であった。持続化給付金は、減収の著しかった法人とフリーランスを含む個人事業主に対する現金給付であった（法人二〇〇万円、個人一〇〇万円）。

経営継続補助金は、感染拡大防止対策をしながら経営継続の取組みをする農林漁業経営者（従業員五〇人未満）に対する上限一五〇万円の支援であった^{注1}。

畜産関係のコロナ対策は、表2のとおりである。

酪農では、休校による学校給食牛乳の供給停止に伴う需給緩和対策が実施された。また、チーズ等への円滑な配乳調整、脱脂粉乳の飼料等への用途変更、脱脂粉乳・バターの活用拡大への支援が行われた。

しかし、コロナ禍による牛乳・乳製品過剰は一時的とはいえ顕在化し、加工原料仕向け比率が低く乳製品輸入国である日本においては、「酪農乳業が脆弱な生乳需給調整システムのもとで、不安定な市場に直面している」という基本的な課題^{注2}を突きつけられた。

需要減退によって牛肉価格の低落、肉用子牛価格の低落が生じた。肉用子牛の計画出荷に伴う掛り増し経費の助成、離島の海上運賃の奨励金が増額された。また、肉用子牛の全国平均価格が発動基準を下回った場合の、経営改善の取組みに支援が行われている。

肉用牛肥育経営に対しては、牛マルキンの生産者負担

金の納付猶予が行われた。牛マルキンの生産費と販売価格との差額補てんは九割だが、国の負担金（四分の三）はそのまま交付されたため、差額補てんは六七・五%（〇・九×〇・七五）で運営された。牛マルキン制度のかかえる問題が顕在化した^{注3}。

コロナ禍の下で経営体質の強化に取り組む肉用牛肥育経営に対して出荷頭数に応じて支援が行われている。和牛肉の販売促進や在庫保管経費の支援も行われている。

5. まとめにかえて

農林水産予算が国の一般歳出に占める比重を低下させながらも、経営所得安定対策を含む食料安定供給関係費を柱にして編成されてきた。畜産関係予算も、（独）農畜産振興機構をつうじて運営されている等の特別の性格をもちながら、経営安定対策を柱にして組み立てられている。

新型コロナウイルス対策の実施は、需要減退による牛肉等の価格下落に対する対策、物流の混乱などによる生乳需給調整や畜産品の流通円滑化対策など、食料安定供給関係費の比重を一時的とはいえ一層高めることになった。

しかし、畜産経営安定対策も、飲用乳地帯である都府県酪農には所得政策がかけられていること、牛マルキン・豚

マルキンも生産者負担金を拠出しているために実質六七・五％の差額補てんであること等の問題をかかえている。

また、畜産・酪農の体質強化政策が、T P P等関連対策として畜産クラスター事業を柱に実施されているが、そこで導入される大型機械・施設や増頭・増産のための素畜などが、負債問題を潜在化させている懸念があること等の問題が残されている。

経営所得安定対策を柱に畜産政策、ひいては農業政策のあり方をもういちど検討して考え直すときであろう。

注

(1) 詳しくは、神山安雄「新型コロナウイルス対策と農業政策の課題」(本誌、二〇二〇年十二月号)。

(2) 矢坂雅充「コロナ禍の酪農乳業と生乳需給調整」(本誌、二〇二二年三月号)。

(3) 詳しくは、鎌谷一也「現場からみた畜安法(牛マルキン制度)と今後の取り組み」(本誌、二〇二二年二月号)。

ベーシック・インカム論の論理と課題

加瀬 和俊

はじめに

『農村と都市をむすぶ』誌では、昨年の9月号で「新型コロナウイルスが暴き出した貧困問題」を特集し、コロナ禍の下で低所得者層・所得急減層がどのような困難に直面しているのか、対策面でのどのような改善の努力が必要なのかなどについて検討した。コロナ対策については、各国ともに通常時では考えられない多額の財政支出を行ったが、日本でも職業を失ったり収入が大幅に減った人達が多数に上ったために、前代未聞の特別定額給付金や営業自粛に対する協力金など、相当に思い切った政策が採用された。

その中でも全国民に関係した特別定額給付金は、一人一〇万円、四人家族なら四〇万円が申請書を出しさえす

れば給付されることになった。これは、その前例にあたる麻生内閣時代の定額給付金（二〇〇八～二〇〇九年実施。年齢により一・二万円と二万円の二種）に比較して金額も高く、史上初の大型給付金といえる制度であった。ちなみにこれに要した費用は一〇万円×一・二億人で計一二兆円に達しており、一般会計一〇〇兆円、国税歳入六〇兆円に比べても相当の重みを持っていた。この給付金の構想が伝えられた当初には、赤字の厳しい財政事情を考慮して「安倍内閣の人気取り策」といった批判的な論調も少なくなかったが、コロナ禍によって仕事を失った人々などにとって直接的救済策として機能したことは確かであった。

この政策は前代未聞の手法であったこともあって、同じ方式を恒常的に実施するベーシック・インカム制度を

連想した人が多かったようであり、そのためもあって、『エコノミスト』（七月二二日号）、『世界』（九月号）などがそれぞれベーシック・インカム特集を組み、新聞、週刊誌等も関連記事を掲載するなどして、関心が一挙に高まった。

そこで本誌としてもベーシック・インカム制度について議論しようということになり、さしあたり本号において「ベーシック・インカムとは何か」について簡単な論点整理を行うこととなった。したがって本稿の目的は、この制度を支持し宣伝することではなく、どのような時代背景の下でこの仕組みが案出され、今日までにどのような論争が戦わされてきたのかについて基礎的な論点を整理することとした。具体的には以下の五点に順次ふれることとする。（なお、以下では単純化のために「ベーシック・インカム」をBIと表記する。）

- ① BIとはどのような仕組みの給付金制度なのか。
- ② BI制度はどのような事情から構想されたのか。
- ③ BIについての主要な賛成論・反対論にはどのようなものがあるのか。
- ④ BIは財政的に可能なのか。
- ⑤ BIに類似した既存の給付金制度として、現代日本にはどのような仕組みがあるのか。

1. BIの仕組み

BIには種々のタイプが想定されており、したがって定義は論者によって様々であるが、最も通常の実解は以下のようである。

「a. 日本に住むすべての人に対して、b. 基本的な生活が可能になる金額が、c. 定期的に、d. 個人を単位として、e. 資力調査や労働要件などの条件を課さずに、f. 国からお金で給付される制度である。」

この短い定義の中に含まれている条件をやや説明的に言えば、以下の通りである。a. 国籍・市民権・永住権など一定の資格を有する者全員（外国人を含む）を対象として、b. それだけで健康で文化的な最低限の生活が可能になるだけの金額が、c. 毎月など支給の間隔を定めて継続的に、d. 個人が使途を決められるように、世帯を介さずに直接個人に、e. 本人と世帯の所得額、資産保有状況、労働しているか否か、親・子・兄弟に扶養能力のある者がいるか否か、等を一切問うことなく、f. 食糧・医療・介護等の現物給付としてではなく、お金の形で支給され、したがって受給者が何に使用するか完全に自由である給付金と言える。したがってそれが導入されれば、働きたくなければ遊んでいても最低限の生活は可能であり、支給額以上の生活をしたけれ

ば働けば良いし、支給されたお金を趣味のためだけに使いきって、腹をすかせている自由も与えられているのである。

以上はB Iの仕組みの最大公約数的な説明であり、現実に提示されている構想の幅は相当に広い。たとえば、a・一定の所得階層以下の人々だけを対象としたり、未成年・成人・高齢者などの区分によって支給額に差をつける、b・月三万円（一日千円）など生命維持可能なぎりぎりの給付に限定する、c・年に一度だけといった長い間隔をあけて支給する、d・世帯単位とする、e・難民キャンプ等での居住を条件とする、f・食糧・医療・介護など定められた現物給付を提供し、消費の自由を認めないなど、多数のバリエーションがあり得るから、現に制度のあり方をめぐる議論も多いのである。とはいえ本稿では、話が複雑にならないように、先に述べた通常のB I構想を念頭に議論していきたい。

2. B Iが構想された理由

このような定期的な生活費給付の構想は古代から存在していたといわれているが、社会福祉上のありうべき制度として議論されるようになってきたのはこの三〇年程度である。高度経済成長とともに拡充してきた世界の社会福祉制度は、人口の年齢別構成の変化や勤労意欲の変

容とも関連して、一九七〇年代以降に財政難、フリーライダー問題、「漏救」とその逆の不正受給や貧困ビジネスの増加等の問題を深刻化させるようになったが、B Iの発想はそうした状況への対処策として発案されるようになった。すなわち、自身の労働によって生活を立てることが困難な人々が増加し、充実してきたはずの福祉関係の諸制度がそれに対して有効に機能できないことが明らかになったために、そうした問題を解決しようとする人々の実践と思考の中から、B Iの発想が生まれてきたといえる。たとえば現在の日本の生活保護では、①資産が全くないこと、②三親等以内の親族の中に扶養能力を有する者がいないこと、③利用可能な他の社会保障制度があればそれを先に利用していることなどを条件としているが、そうした諸条件を満たすことができない低所得者が増加してきたのである。同時に社会福祉機関の側にとっては、個々の救済申請者が救済される資格があるのか否かを時間と経費をかけて調査せざるをえず、福祉行政の非効率化が避けられなくなったという事情もあった。

多数の国々がこうした状況に追い込まれていく中で、一人一人について正確な審査を行って、真に救済すべき人だけを選び出し、贅沢や浪費をさせずに真に必要な金額や現物給付の量を決定することが困難かつコスト高に

なってきたのである。実際、親族に困窮状況を知られたくない人々や厳しい審査にともなうトラウマを嫌って、救済の申請を拒む人々も増加して、衛生問題や治安問題が深刻化する傾向も重なって来た。

こうした状況が各国に一般化していく中で、欧州諸国を中心に新しい考え方、すなわち、救済の必要度を一切審査することなく、全住民に文化的な最低限度の生活を保証するだけのお金を配ってしまい、その費用は担税力のある人々から徴収して収支を合わせ、それ以上の責任を国や地方自治体が負うことをやめようという発想が増えてきたのである。旧来からの分野別の社会福祉制度は、病弱な人々や障碍者など、特別の支援が必要な少数の人々のための小さな施策に縮小し、大多数の人々は自己責任で給付金を用いて生活を維持するという仕組みである。それによって福祉制度運営のための費用も圧縮され、国が救済のための制度を設けていながら救済されない人々が増加するという事態を回避できると考えられるようになってきたのである。

3. ベーシック・インカム制度をめぐる主要論点

BIをめぐることは、その基本的な発想法（たとえば労働せずに他人の労働に依存して生きることの是非についての倫理的・哲学的問題など）をはじめとして多くの論

争がなされている。以下、実践上で重要になるとと思われる若干の論点を例示しておこう。

(1) 社会福祉の縮小につながるのではないか

BIを導入すると各種の社会保険や生活保護など、社会福祉の諸制度が廃止ないし縮小されてBIに置き換えられるので、個々のニーズに対応した形で存在している現在の仕組みとは異なって、ニーズに対応する専門の官庁機構等も縮小・簡素化されてしまい、全体として社会福祉行政の質・量が弱体化し、一定額のお金が与えられるだけで、救済を必要とする人々が適切なアドバイスもサービスも受けられなくなるのではないかという危惧が存在する。役所に相談に行ってもすでに給付はすんでいるので、それ以上に個別的に対応してくれる仕組みがなくなってしまうといった恐れである。実際、BI導入論者の中には社会福祉行政の簡素化、縮小を意図している者が少なくない。

(2) 必要な労働が量的・質的に供給されるのか

解雇されても最低生活は維持できるようになるので、ブラック企業、パワハラ企業にいやいやながら勤務し続けるといった事態はなくなるであろうが、それを通り越して、大半の人々が従前通りに働く気になるかどうかの問題となる。全く働かない人々や少ししか働かない人々が増加し、社会全体の必要労働力の量と質が満たされな

くなるという事態である。誰にとっても嫌な仕事には人が集まらないといった事態が生じ、その解決のために途上国の人々をB Iの対象外という差別的条件下で呼び込むことが必要になるといった転倒的事態が生じないとも限らない。そこまで行かないとしても、制度改定によって遅刻・無断欠勤が増加する可能性と労務規律の弛緩は覚悟する必要があるのかも知れない。これに対してB I推進者たちは、大半の人々は支給額によって可能とされる最低生活では満足せずに、より豊かな生活のためにも、社会的活動の欲求によっても、労働することを選択するはずだと主張している。また技術進歩にともなう労働時間が順次短縮されることは望ましいことだという点も強調されている。近年では、いわゆる社会的包摂に関わって、労働を通じての人々の社会的つながりが、B I制度の下で維持できるのかも問われている。

(3) 価格関係の変化の可能性

全員の所得が一定額だけ底上げされることによって、価格関係が大きく変化するのではないかとこの点も経済面で危惧される影響の一つである。たとえば人々が月平均二〇万円の収入で生活していたとして八万円のB Iがあたえられたとすれば、やりがいのある仕事を求める人々の競争関係を通じて従来と同じ労働で一二万円しか給料が得られなくなり、総額の二〇万円分の購買力は変

化しないという状態である。市場経済の中に政策が投げられた場合、政策効果をうち消す方向で市場メカニズムが機能する可能性については、十分に予想しておかなければならないだろう。

(4) ジェンダー・バイアスが深刻化するとみる警戒論

現在の人々の生活・労働事情、特に女性の労働条件の悪さを考慮すると、世帯員全員のB Iと世帯主たる男子の勤労所得によって生活が維持され、妻は専業主婦になるという動きが主流化する可能性が問題にされている。

すなわちB Iの意図せざる結果として、女性の家庭復帰、男一人稼ぎタイプ世帯への逆転が進むのではないかとこの点も危惧である。B Iの存在によって女子が家事もケアも担当するという関係が却って強化されてしまい、現代的な福祉の危機が家族の復活という形で解決されてしまふのではないかとこの問題である。もちろんそうなることが望ましいのか否かについては、ジェンダー・バイアスの評価の違いが強く存在している。

以上、例示的に四つの問題にふれたが、各国における議論には日常生活における感覚のレベルの問題から「正義とは何か」という論議まで多数の論点が指摘されていることがわかる。

4. B-Iは財政的に可能なのか

すでに述べたように、一人一か月八万円のB-I制度を採用するためには、年間総額一・一五兆円の財政支出が必要になる。一般会計歳出総額一〇〇兆円、国税収入六〇兆円という現行の財政がその負担に耐えられなければ、構想を採用することはできない。

もっともこの問題を具体的に考慮すべきなのは、制度の採用が現実的な選択枝になる段階であるとして、「原理的には問題はない」とする立場もありうる。全支給者の平均としてみれば、一人八万円を新たに支給するためには、平均一人八万円だけ税金を増やせばよいからである。この時の政策効果は課税額にどれだけの階層差を付けるかによって、所得の再分配効果は変化するが、総額としての不足という問題は生じない。

もちろん、これで問題がなくなるわけではない。B-Iは貧困問題を解決するための方法なのだから、それを採用することによって全住民が「健康で文化的な最低限度」以上の生活を営めるだけの所得を得られなければならないという制約がかかっているのである。現状では貧困層が少なからず存在するのであるから、その人々が上記の意味での最低限度の生活を営むことができるように所得のかさ上げが必要になるからである。実践的な意味

で言えば、給付制度導入、税金急増という変化が生じた結果として、貧困層がなくなるだけではなく、中堅的階層の実質的所得が減らないことが必要である。

国の経済統制力が十分に強ければ、所得再分配のための税額を任意に設定することは可能であるが、現実の市場経済の下ではそれに対する反作用が避けられない。法人税、所得税、消費税のどれに主たる税源を求めるかによって異なるが、企業・高額所得者の海外流出、投資の不振、消費減退などが生じるからである。一国の経済がこうした反作用を受けた場合に、その原因となった政策をどれだけ継続できるかを計算することは、現時点では不可能であるため、その種の計算はなされていない。

現時点でなされている計算は、B-Iを導入した場合に、貧困層全体が貧困ラインから脱出できること、所得の中堅層前後の階層が制度導入前よりも所得の低下がないことが、一応納得できる数値例によって示されているという程度である。

5. すでに存在しているB-I類似の仕組み

B-Iの導入は私たちの生活と労働の在り方を大きく変化させる。ただしそれは、全く新しい制度として初めて接するものではない。なぜならB-I的な制度は、財政的に必要に応じて、すでに種々の領域に導入され定着して

いるのであって、BIの導入はその拡張に過ぎないとも言えるからである。その実例としては私たちになじみの深いものとして、以下の二つがあげられる。

第一は、児童手当である。扶養手当を民間企業が賃金の要素として給付していたことは別に、国が中学修了までの児童に対して一定金額（現在は年齢・所得によって毎月5000円から15000円の間）を支給する制度であり、1972年に初めて作られた仕組みである。2009年からの民主党政権時代には少子・高齢化対策の有力手段としても重視され、「こども手当」の名で一人一か月二・六万円と予定されていたが、財政危機のために半額支給にとどまっていたものである。

第二は、サラリーマンの妻（配偶者）の年金である。

これは本人用の基礎年金給付のための掛け金は一切払うことなく、夫（またはその配偶者）が自分一人分の年金保険料を払えば、その配偶者も基礎年金の掛け金を払ったものとみなして月額六・五万円前後を支給されるという仕組みである。勤労婦人には納得しがたい、こうした仕組みが存在しているのは、既婚女性が離婚・死別等によって無年金になってしまうことを回避するための便法として、批判を承知の上でこの制度が一九八五年から採用されたからである。

このほかにも、世帯主義をとっている社会保険の場合

には、保険料額と給付額の間に関連関係はないとも言える。たとえば健康保険の場合、世帯の経済的中心者が個人の所得額に対応した保険料を払えば、その扶養家族が被保険者になるのだから、一人分の保険料で本人一人が受益する場合も四人、五人の被扶養者が利益を得る場合もあるのであって、負担と給付の関係は世帯ごとに大きな違いを持っているのである。

その意味で、BIの導入は大きな変化ではあるが、全く新しい原理に生活が組み替えられるといった大げさなものではないともいえるのである。

おわりに―福祉の充実か縮小か

現実の日本社会は人口の減少・高齢化の進行にともなう、年金財政の悪化、ケア従事者の不足等、深刻な状態が続いているから、福祉圧縮の圧力は強い。そうした中で、福祉圧縮の手段としてBIを導入すべきだという主張も多く語られるようになってきている。国にとっては、各種の社会福祉分野で各々固有の給付金制度を備え、施設も人員も全国的に張り巡らせている現在の状況から、全住民に一定額を支給すれば国の責任の大半が終わり、あとは個人責任として国は責任を免除されるという仕組みは好都合である。また、財界はBI制度の導入にともなう、企業は解雇の自由を手に入れられると期

待しているともいわれている。これに対して社会福祉の充実を主張している論者たちは、BIの導入に対しては一致しているとは言えず、福祉の充実のためにBI制度の導入を支持している人たちと、それが結果的には福祉圧縮の手段にされてしまうのではないかととして警戒心を持っている人々とに分かれているように見える。それはBIの担う客観的役割が、肯定・否定両面の複雑な影響をもたらすことの反映でもある。

社会主義経済の導入プロセスにおいては、生産手段を国が所有した上で、需要・供給と産業連関のつながりを考慮して計画化すれば、資材・労働力の過不足も、景気変動による失業の発生もないものと考えられていたが、現実の社会主義はそうには運営できなかった。新しい構想としてのBIの議論にあたっては、慎重・率直な議論が必要であるが、その議論は現行の福祉諸制度の改善のためにも貴重な機会となるに違いない。

作物研究成果報告

ダイズシストセンチュウ抵抗性マーカーを用いた育種

国立研究開発法人 作物研究部門 ゲノム育種支援室 田口文緒

はじめに

ダイズシスト線虫(*Heterodera glycines* Ichinohe)は関東地方以北で広く発生し、ダイズ(*Glycine max* (L.) Merr.)の根に寄生して壊滅的な減収をもたらす世界的に重要な病害である。数百個の卵を内蔵した雌成虫は、根に付着したまま体表に硬い膜を作って死ぬ。その卵を含む死骸は「シスト」と呼ばれるレモン型のカプセルである。ダイズの根から分泌される孵化促進物質に反応してシスト内で孵化して土壌に出たミミズ型の幼虫は、ダイズの根に侵入し、ダイズから養分を吸収しながら成長、再びシストを形成する。ダイズ一作期間に二〜三代を繰り返して増殖し、幼虫は寄生した根から移動しないため、ダイズ圃場では坪状に生育の悪化が見られ、地上部は黄化

して小さくなり、分枝数や莢数が激減する。農薬による防除ではコストがかさむこと、シスト内の卵は土壌で数年間孵化する能力を保つことから、圃場で一度発生すると根絶は困難で、抵抗性品種を利用するほか、線虫に寄生されない作物と組み合わせた輪作によって土壌中の線虫密度を低く保つしか方法がない。

日本で主に分布しているレース三とレース一に対する抵抗性ダイズ品種の育成と普及は進んできている。秋田の在来種「下田不知(ゲデンシラズと読む)」がレース三に抵抗性であるのを利用し、一九五〇年代から抵抗性品種が育成されてきた。日本ではレース三が最も広く分布しているため、抵抗性の日本品種の多くは、このゲデンシラズが先祖である。線虫レース三に対して北海道のユキホマレ、トヨコマチ、トヨムスメ、東北地方のリユ

ウホウ、長野のナカセンナリなどが抵抗性である。

一方、日本で二番目に広く分布している線虫レース一に対しては北海道の古い品種「スズヒメ」の抵抗性が使われている。韓国由来の遺伝資源「PI84751」の抵抗性はレース一と同時にレース三にも抵抗性を示すが、これを国内品種に交配で導入し、納豆用品種として一九八〇年に育成したのがスズヒメである。スズヒメを先祖に持つレース一およびレース三の両方に抵抗性の品種は、北海道のユキホマレR、スズマルRなどである。

これらのうちユキホマレRやスズマルRは戻し交配の都度DNAマーカーを利用して抵抗性遺伝子を持つ個体を選抜することで育成されている。ここでは、DNAマーカーをいかにして開発したかを中心に紹介する。

シスト線虫抵抗性量的遺伝子座(QTL)の検出

多くの病害抵抗性は「強」か「弱」か明快に判定できるものではないし、複数の遺伝子座が関与している場合も多い。そうした量的な形質に関与する遺伝子座(量的遺伝子座、QTL)を検出するために、QTL解析が行われた。

北海道立総合研究機構中央農業試験場の鈴木らは、「十系七五八号」(罹病性)と「T008E」(レース一と三抵抗性)、「PI84751」と「ゲデンシラズ」に由来)

との交配に由来する組換え自殖系統群(RILs)を用い、まずこれらRILsの遺伝子型を調べた。並行して個々のRILsの抵抗性を調べ、解析ソフトを用いてゲノム上のどの領域が抵抗性に関与しているかを検出した。その結果、シスト線虫レース一に対する三個の抵抗性QTLが検出された。三個のQTLのうち二個は、連鎖地図上の位置から米国で既に遺伝子が単離されていたrhg1とRhg4であろうと推定された。第一染色体のSat359付近に検出された三個目のQTLは、rhg2と仮称した。レース一抵抗性だったRILsのすべてがこれら三個のQTLすべてを持っていることがわかった(図)。

このQTL解析に続いて、農研機構・次世代作物開発センターの田口は検出された三個のQTLを「納豆小粒」背景を含む系統群を作成して、QTLがあること、QTLの効果の検証を行った。三つのQTLを併せ持つ準同質遺伝子系統「NIL-SCN」と納豆小粒との交配後代から、三個のQTLをすべて持つ系統、あるいは全く持たない系統も含め、QTLをいろいろな組合せで持つ系統群を作出した。それらの系統群を茨城県農業総合センター生物工学研究所の岩橋らは、茨城県水戸市のレース一線虫圃場で抵抗性を評価した。その結果、三個のQTLをすべて持つと初めてレース一抵抗性になるこ

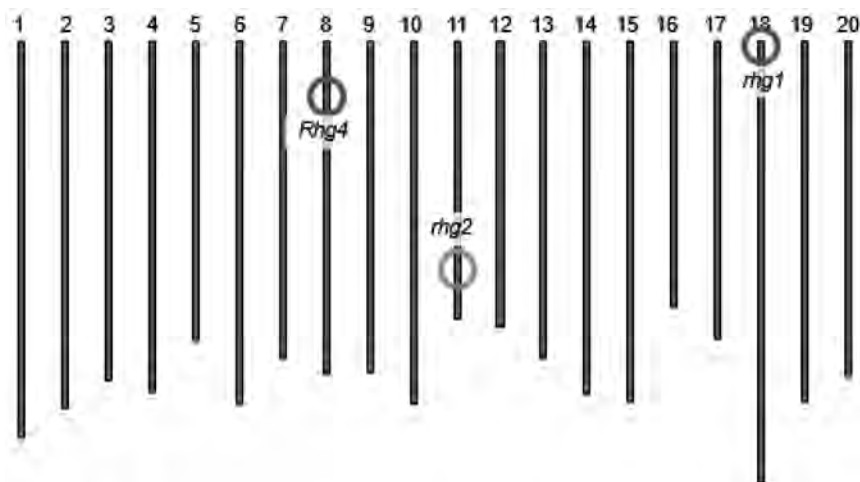


図) 3個のダイズシスト線虫抵抗性遺伝子の物理地図上の位置。

ダイズの20本の染色体のうち、第8、第11、第18染色体上にある。

とが明瞭に示された。

既報になかった *rhg2* と仮称された三個目の QTL のゲノム上の位置をマッピングして特定した。別途田口が作出した組換え固定系統一〇対を、岩橋らが水戸の線虫圃場で評価し、*rhg2* 座は第一染色体の二つの SSR マーカー、Sat1123 (≡ WGPS11-0140) と BARCSOYSSR11-1420 との間の 82 kb 領域に位置づけられた。

すなわち、2つの遺伝子 *rhg1* と *Rhg4* については PCR ベースの遺伝子マーカーが利用可能で、*rhg2* 座については、821 kb に含まれる DNA マーカーを用いれば、育種の途中経過で抵抗性個体を選抜することができる。手間と時間のかかる線虫抵抗性の検定を毎世代行うのは現実的でないが、DNA マーカーによる選抜は簡便で、毎世代抵抗性個体を選抜できるようになった。

産地品種銘柄

作物の銘柄は、単一の品種による設定が基本である。しかし、農産物検査法に基づく農産物検査では、平成二一年産から産地品種銘柄の選択制を導入している。すなわち、品種間の形質が酷似して品質の評価に差が無く、且つ取引上で同一銘柄とすることについて取引関係

者の合意がある場合は、複数の品種を同一銘柄として取り扱うことができるものである。

近年では、ある有用な遺伝子を主要品種背景に導入した系統を産地品種銘柄とし、主要品種として取引できるようにする事例が多い。ダイズでは、しばしば難裂莢性遺伝子（莢がはじけにくく、コンバインでの収穫時に豆が地面に落ちて収穫できなくなるロスが減る）を主要品種に導入した系統（〇〇A1号」という系統名）が産地品種銘柄として扱われている。例えば愛知県では「フクユタカ」と「フクユタカA1号」が、同じフクユタカ銘柄で扱われ、滋賀県では「ことゆたか」と「ことゆたかA1号」が、同じことゆたか銘柄で扱われている。

同様に、北海道では納豆用品種「スズマル」と線虫抵抗性三遺伝子を導入した「スズマルR」が産地品種銘柄として取引されている。DNAマーカーで選抜された抵抗性が付与された系統を新しい品種として取引すると、市場であまり良い値がつかないことが懸念される。しかし、この産地品種銘柄に指定されれば、既に評価が確立した品種と同じ価格で取引してもらうことができ、生産者にとってもメリットが大きい。

おわりに

近年ではダイズシスト線虫抵抗性の品種は、毎世代の

DNAマーカーによる選抜を経て、品種化される最終段階で線虫抵抗性検定を実際に行うことによって育成されている。特に北海道では、道総研関係者らのたゆまぬご努力によってこうした抵抗性品種が広く普及し、線虫被害の軽減に大きく寄与している。

線虫の根絶は非常に困難であるが、様々な工夫により被害を抑えることは可能である。ダイズシスト線虫の被害を軽減するには、抵抗性品種の利用のみに頼るのではなく、ダイズを含むアズキ、インゲンマメといったマメ科作物の連作を避けて土壌中の線虫密度を低く保つことが重要である。クロタラリアやアカクロパーのような線虫捕獲植物（根に線虫が侵入しても栄養を吸収できずに線虫が死んでしまう）を輪作に組み入れることも効果的である。ダイズシスト線虫は土壌に混じっているため、農機具や長靴はよく洗浄して土壌を洗い落とすことを心がけることも必要となる。

抵抗性品種のみに頼ることなく多様な方法で被害を軽減することで初めて、生産者圃場で安定した収量が得られるのである。