

平成 29 年度農林水産関係予算のポイント

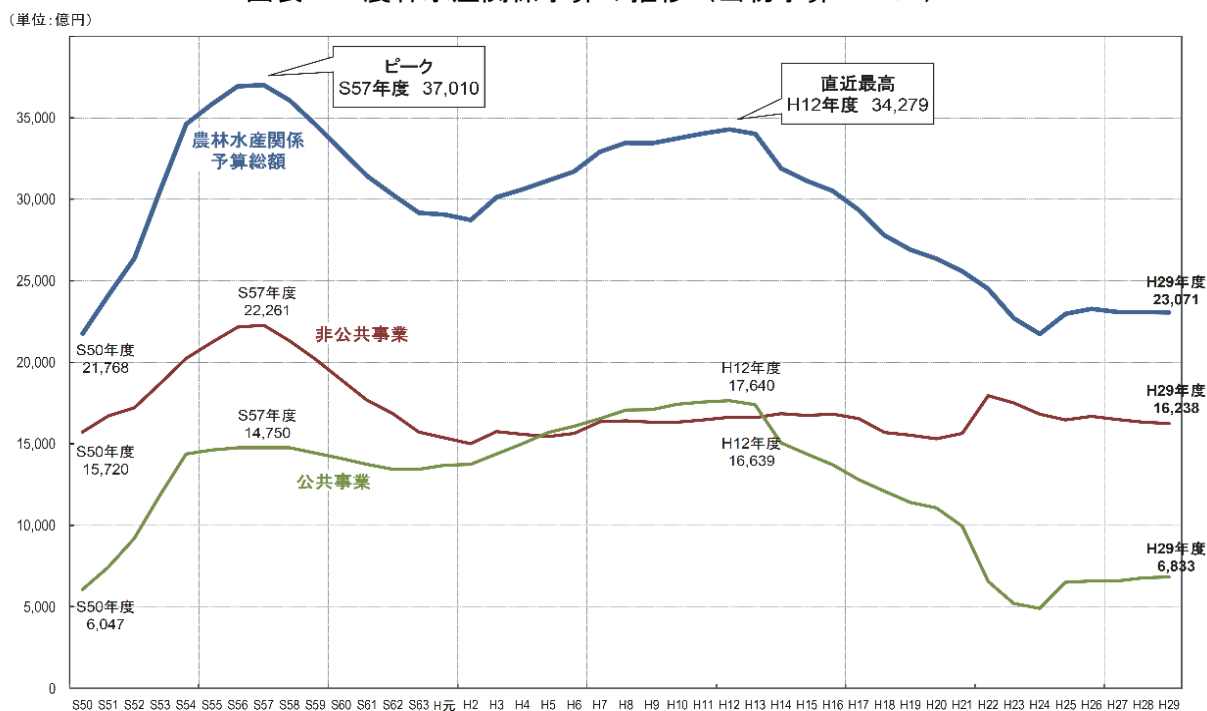
— 農業競争力強化プログラムの推進に向けて —

農林水産委員会調査室 原 直毅

1. はじめに

平成 29 年度農林水産関係予算（以下「29 年度予算」という。）の総額は前年度より 20 億円減の 2 兆 3,071 億円となった。内訳は、①基盤整備等の公共事業費 6,833 億円（対前年度比 101.1%）、②食料の安定供給の確保に資する諸施策を実施するための経費である食料安定供給関係費 1 兆 174 億円（対前年度比 99.0%）、③①及び②以外の農林水産政策経費である一般農政費 6,063 億円（対前年度比 100.3%）、②及び③の合計である非公共事業費は 1 兆 6,238 億円（対前年度比 99.4%）である（図表 1）。

図表 1 農林水産関係予算の推移（当初予算ベース）



(出所) 財務省資料

また、29 年度予算と同時に閣議決定された平成 28 年度第 3 次農林水産関係補正予算は、平成 28 年に発生した熊本地震、鳥取県中部地震及び台風被害等における災害復旧等を含内容としており、総額は 306 億円となっている。

29 年度予算における重点事項には、①担い手への農地集積・集約化による構造改革の推進、②水田フル活用と経営所得安定対策の着実な実施、③強い農林水産業のための基盤づ

くり、④農林水産業の輸出力強化と農林水産物・食品の高付加価値化、⑤食の安全・消費者の信頼確保、⑥人口減少社会における農山漁村の活性化、⑦林業の成長産業化・森林吸収源対策の推進、⑧水産日本の復活が挙げられている。また、「農林水産業・地域の活力創造プラン」（平成 25 年 12 月決定、26 年 6 月及び 28 年 11 月改訂。）の改訂の際に決定された「農業競争力強化プログラム」（以下「強化プログラム」という。）に沿った政策が盛り込まれている点に特徴がある。

以下、29 年度予算におけるポイント及び主な新規事業について順に述べる。

2. 29 年度予算のポイント

（1）編成において焦点となった施策

ア 農業農村整備事業

農業農村整備事業は、農業生産の基盤と農村の生活環境の整備を通じて農業の持続的発展、農村の振興、食料の安定供給及び多面的機能の発揮の実現を図るための事業である。本事業については、大幅削減となった平成 22 年度以前と同水準の予算規模とすることを求める与党内の議論¹がどう反映されるかが焦点とされた。

29 年度予算において、「農業農村整備事業関係予算」としてみると、前年度より 200 億円増の 4,020 億円²となる。これに平成 28 年度第 2 次農林水産関係補正予算（以下「28 年度 2 次補正」という。）の 1,752 億円³を加えると、合計 5,772 億円となり、平成 21 年度予算と同水準（5,772 億円）になる。

29 年度予算における同事業の重点は 2 点あり、1 点目は農業競争力強化のため、担い手への農地集積・集約化に向けた大区画化・汎用化や水管理省力化、収益力向上のための水利・排水対策を推進する点である。2 点目は国土強靱化のため、自然災害の激甚化や基幹的な農業水利施設の老朽化への対策を推進する点である。

イ 水田活用の直接支払交付金

水田活用の直接支払交付金は、主食用米の需要が減少しつつある中、水田で飼料用米、麦、大豆等の戦略作物を生産する農業者に対して交付金を交付するものである。戦略作物の本作化を進め、農業の生産資源である水田を最大限に有効活用（フル活用）し、食料自給率・自給力の向上を図ることを目的としている。主食用米から戦略作物へ転作することで米の需給調整を支える重要施策と位置付けられている。本交付金の活用等により、平成 27 年産、28 年産と主食用米の超過作付が解消されてきた。本交付金については、平成 30 年産米から行政による生産数量目標の配分が廃止されるため、財政当局からの削減圧力の中、予算規模の確保が焦点とされた。29 年度予算において、前年度比 72 億円増の 3,150 億円が措置された。

¹ 『日本農業新聞』（平 28. 12. 23）は「自民党は土地改良事業予算で、民主党政権によって大幅削減される前の 09 年度水準にいち早く戻すことを至上命題としてきた。」としている。

² 内訳は、農業農村整備事業 3,084 億円（前年度比 122 億円増）、農山漁村地域整備交付金のうち農業農村整備分 701 億円、農地耕作条件改善事業 236 億円である。

³ 内訳は、農業農村整備事業 1,580 億円、農地耕作条件改善事業等 172 億円である。

(2) 強化プログラムの関連予算

強化プログラムは、「総合的なT P P 関連政策大綱」(平成 27 年 11 月 25 日 T P P 総合対策本部決定)を受けて検討が行われ、平成 28 年 11 月、農林水産業・地域の活力創造本部において決定されたものである。農業者が自由に経営展開できる環境を整備するとともに、農業者の努力では解決できない構造的な問題を解決していくことによる農業の競争力強化を目的とし、生産資材価格の引下げや農産物の流通・加工構造の改革等 13 項目が定められている(図表 2)。

図表 2 強化プログラムの 13 項目

- 1 生産者の所得向上につながる生産資材価格形成の仕組みの見直し
- 2 生産者が有利な条件で安定取引を行うことができる流通・加工の業界構造の確立
- 3 農政新時代に必要な人材力を強化するシステムの整備
- 4 戦略的輸出体制の整備
- 5 全ての加工食品への原料原産地表示の導入
- 6 チェックオフ(生産者から拠出金を徴収し、農産物の販売促進などを行う制度)導入の検討
- 7 収入保険制度の導入
- 8 真に必要な基盤整備を円滑に行うための土地改良制度の見直し
- 9 農村地域における農業者の就業構造改善の仕組み
- 10 飼料用米を推進するための取組
- 11 肉用牛・酪農の生産基盤の強化策
- 12 配合飼料価格安定制度の安定運営のための施策
- 13 牛乳・乳製品の生産・流通等の改革

(出所) 強化プログラムより筆者作成

29 年度予算及び 28 年度 2 次補正において強化プログラムの 13 項目のうち 11 について関係予算が措置されており、順に示す。

ア 生産者の所得向上につながる生産資材価格形成の仕組みの見直し

強化プログラムでは、生産資材(肥料・飼料・農薬等)価格の引下げと農業及び生産資材関連産業の国際競争力の強化を目的とした取組が挙げられ、農林水産省、経済産業省を始め政府一体となって取り組むとしている。

主な関連予算は以下のとおりである。

(ア) 農業生産関連事業の事業再編・新規参入の支援

事業再編・新規参入を行う農業資材業者及び農畜産物加工販売業者に対し、株式会社農林漁業成長産業化支援機構(A-FIVE)及び株式会社日本政策金融公庫を通じた出融資による支援を行う。

(イ) 生産資材価格の見える化等

農業者が生産資材価格の情報や、卸売市場における生産物の価格・委託手数料等を比較・選択できる環境を整備する。28年度2次補正において1億円が措置されている。

イ 生産者が有利な条件で安定取引を行うことができる流通・加工の業界構造の確立

強化プログラムでは、食料需給・消費の実態等を踏まえた効率的・機能的で農業者と消費者双方がメリットを受けられる流通・加工構造を確立するための取組が挙げられ、農林水産省、経済産業省を始め政府一体となって取り組むとしている。

ア（ア）及び（イ）で述べた施策には生産資材価格形成の見直しと流通加工の業界構造改革に共通の施策として措置されており、農業生産関連事業の事業再編・新規参入の支援や卸売市場における委託手数料の見える化等が含まれている。

このほか、「加工施設再編等緊急対策事業」が措置されている。加工施設の再編合理化によるコスト縮減、高度化等によるニーズの高い加工品への転換を支援する。事業の背景に、加工施設の再編合理化・高度化を支援し農畜産物の生産段階以降のコスト縮減を図り、国内農業の競争力強化を図る必要性が挙げられている。28年度2次補正において10億円が計上されている。

ウ 農政新時代に必要な人材力を強化するシステムの整備

強化プログラムでは、人材力の強化のため、農業教育システム、農業法人の育成、次世代人材投資等の取組が挙げられている。

主な関連予算として、「農業人材力強化総合支援事業（旧新規就農・経営継承総合支援事業）」が措置されている。農業者を目指す者に対し、就農の検討・準備段階から経営確立に至る段階までを支援することを目的とする事業である。背景として、農業就業者が高齢化しており、青年における新規就農者数増加によるバランスの取れた農業就業構造構築の必要性が挙げられている。強化プログラムを受け、各補助事業⁴における要件の変更等が行われている。29年度予算において、前年度比9億円増の202億円が計上されている。

エ 戦略的輸出体制の整備

強化プログラムでは、「農林水産業の輸出力強化戦略」（平成28年5月農林水産業・地域の活力創造本部決定）を踏まえ、海外におけるプロモーション、国内事業者向けの相談・商談会、輸送技術の普及促進、輸出環境整備等における具体的取組が挙げられている。

主な関連予算として、「輸出総合サポートプロジェクト」が措置されている。オールジャパンの輸出サポート・プロモーション・ブランディング機関を創設し、輸出相談窓口のワンストップ対応を始め、輸出に取り組む事業者を継続的かつ一貫して支援する。強化プログラムにおける「日本版 SOPEXA⁵の創設」に対応したものであり、29年度予算に

⁴ 本事業における農業次世代人材投資事業、農の雇用事業及び農業経営確立支援事業（旧新規就農者育成支援事業）を指す。

⁵ フランス食品振興会。フランス産の農林水産物・食品・飲料の輸出促進を図ることを目的に、1961年に設立

において、前年度比 1 億円増の 16 億円が計上されている。

オ 収入保険制度の導入

強化プログラムでは、農業経営者のセーフティネットとして、農業経営者ごとの収入全体を見て総合的に対応し得る制度としての収入保険制度を仕組むとされている。農業災害補償法（昭和 22 年法律第 185 号）の改正案が第 193 回国会に提出予定とされている。

主な関連予算として、「収入保険制度の導入・農業災害補償制度の見直しに向けた準備」が措置されている。収入保険制度の普及・推進、農業者の収入データ収集、収入保険・農業共済電算処理システム開発を内容とするものであり、29 年度予算において 5 億円が計上されている。

カ 真に必要な基盤整備を円滑に行うための土地改良制度の見直し

強化プログラムでは、ほ場整備事業、かんがい排水事業、農村地域防災減災事業等について、農業者からの申請によらず、農業者の費用負担や同意を求めないで基盤整備事業を実施すること等が挙げられている。

主な関連予算として、「水田の畑地化・汎用化の推進」が措置されている。水田の畑地化や畑作物に軸足を置いた汎用化のための基盤整備を推進するとともに、水利用調整等を円滑に進めるための負担軽減等を図り、高収益作物への転換を推進する。28 年度 2 次補正において 496 億円、29 年度予算において農業農村整備事業における農業競争力強化対策 1,034 億円の内数として、水田の畑地化・汎用化の推進のための予算が計上されている。

キ 農村地域における農業者の就業構造改善の仕組み

強化プログラムでは、農業及び関連産業の所得を増大するとともに、地域社会としての農村を維持発展させるため、農村地域工業等導入促進法（昭和 46 年法律第 112 号）を見直す等により、農業者等の地域住民の就業の場を確保するとしている。

主な関連予算として、「農山漁村振興交付金（農村地域の雇用創出）」が措置されている。農山漁村が持つ地域資源を活用した観光・福祉・教育等の取組や農山漁村への定住等の促進による振興を図る。背景として、農山漁村における地域の活力低下・経済低迷の一方、都市部における農山漁村の価値の再認識が挙げられている。29 年度予算において、農山漁村振興交付金 101 億円（前年度比 21 億円増）の内数として計上されている。

ク 飼料用米を推進するための取組

強化プログラムでは、食料・農業・農村基本計画（平成 27 年 3 月閣議決定）において

されたフランスの機関。2007 年に民間団体となった。（「SOPEXA の概要」（平 28. 7. 25 付け日本貿易振興機構報道発表資料）〈<https://www.jetro.go.jp/news/releases/2016/53b097d533289320.html>〉（平 29. 1. 10 最終アクセス））

掲げられた生産努力目標（平成 37 年度 110 万トン）の達成に向け、飼料用米の生産拡大を推進することとしている。

主な関連予算として、「水田活用の直接支払交付金」が措置されている。本交付金の目的は、飼料用米や加工用米といった多様な米の生産振興及びコスト削減を図ることにより、政策目標の実現を目指すものである。29 年度予算において、前年度比 72 億円増の 3,150 億円が計上されている。

ケ 肉用牛・酪農の生産基盤の強化策、配合飼料価格安定制度の安定運営のための施策

強化プログラムでは、肉用牛の安定供給、酪農については乳用後継牛の確保等を行うとされている。また、飼料についてはコストとしての飼料費削減や配合飼料価格安定制度の安定的な運営に努めるとされている。

主な関連予算は以下のとおりである。

（ア）飼料生産型酪農経営支援事業

飼料の二期作・二毛作等を行う酪農家や、輸入粗飼料の使用量削減や乳用後継牛の増頭に取り組むとともに飼料作付面積を拡大する酪農家を支援する。29 年度予算においては、前年度比 2 億円増の 70 億円が措置されている。

（イ）畜産・酪農収益力強化整備等特別対策事業

畜産・酪農の体質強化のために重要な収益力・生産基盤強化を図るため、畜産クラスターの仕組みを活用した地域ぐるみによる収益性向上の取組を加速化させるべく、施設整備や機械の導入等を支援する。28 年度 2 次補正により 685 億円が措置されている。

コ 牛乳・乳製品の生産・流通等の改革

強化プログラムでは、加工原料乳生産者補給金制度の交付対象の見直し、乳業メーカーを始めとした酪農関連産業の構造改革、酪農家の過酷な労働条件改善への支援等について挙げられている。

主な関連予算として、「酪農経営体生産性向上緊急対策事業」が措置されている。農業従事者の中でも過酷な労働条件下にある酪農家の負担軽減・省力化に資する機器の導入を支援する。強化プログラムにおける「酪農家の「働き方改革」」に対応したものである。背景として、労働負担の大きさが高齢化による離農や事業承継が進まない一因であり、この改善の必要性が挙げられている。新規事業であり、29 年度予算において 60 億円が措置されている。

3. 29 年度予算における主な新規事業

29 年度予算の主な新規事業は以下のとおりである。

（1）人口減少社会における農山漁村の活性化

ア 中山間地農業ルネッサンス事業（中山間地農業特別支援対策）

中山間地の特色を活かした多様な取組を各種支援事業における優先枠の設定や制度の

拡充等により後押しし、中山間地農業を活性化させる目的の事業である。背景として、中山間地は条件不利地である上、鳥獣被害や人口減少等厳しい状況にあること、中山間地は豊かな自然を生かした収益力ある農業の可能性を秘めた地域でもあるため、意欲をもった前向きな農業者が活躍できる多様な経営を育むことで中山間地農業を元気にする必要があることが挙げられている。

主な内容として、中山間地農業ルネッサンス事業の取組に係る指針を国が作り、複数の市町村単位等で中山間地農業の振興を図る地域別農業振興計画を都道府県が策定し、この計画に基づき支援事業の優先採択等を行うとしている。合計 400 億円の優先枠⁶等設けて実施するとされている。

イ 「農泊」の推進

持続的なビジネスとしての「農泊」（農山漁村滞在型旅行⁷）を推進することにより、農山漁村の所得向上を実現し、農山漁村の活性化を図る。古民家等を活用した滞在型施設の整備、国内外のプロモーションなどソフトとハードの取組の一体的な支援等を行う。背景に、「明日の日本を支える観光ビジョン」（平成 28 年 3 月 30 日明日の日本を支える観光ビジョン構想会議決定）において、「滞在型農山漁村の確立・形成」が位置付けられたことがある。50 億円が措置されている。

（2）強い農林水産業のための基盤づくり

「漁港機能増進事業」が 10 億円措置されている。漁港のストック効果の最大化を図りつつ、漁村の活力を取り戻すため、漁港の利用者や生産者の就労環境の改善や漁港施設の有効活用等漁港機能の増進を図るための施設整備を推進する事業である。背景として、高齢化の進行による漁村の活力低下の懸念、設備の維持管理・更新費増大への懸念が挙げられている。

（3）農林水産業の輸出力強化と農林水産物・食品の高付加価値化

「植物品種等海外流出防止総合対策事業」が 8,000 万円措置されている。海外への我が国種苗の流出・無断増殖を防止するため、海外における品種登録（育成者権取得）支援、マニュアル作成及び東アジア植物品種保護フォーラム⁸開催等を支援する。

4. おわりに

これまで平成 29 年度予算におけるポイントについて述べてきたが、最後に、「我が国の農林水産業・地域の活力創造に向けた政策改革のグランドデザイン」である「農林水産業・

⁶ 強い農業づくり交付金や多面的機能支払交付金等が対象となっている。

⁷ 日本ならではの伝統的な生活体験や農山漁村地域の人々との交流を楽しむ滞在。

⁸ 植物品種保護に関わる ASEAN+3 の各国関係者が、各国の制度や運用状況等を相互に理解し、植物品種保護制度の整備と調和を促進することを目的として、制度運営のための協力について幅広く意見・情報の交換を行う場。（東アジア植物品種保護フォーラム<<http://www.eapvp.org/jp/about/index.html>>（平 29. 1. 10 最終アクセス））

地域の活力創造プラン」の考え方を参照しておきたい。

同プランは、6次産業化や輸出促進を始めとした需要拡大及びコスト低減による所得増大からなる競争力強化のための産業政策及び農林水産業と地域の活性化を表裏一体で進めていく地域政策を車の両輪として位置付けている。そして、①国内外の需要拡大、②収入増大の取組の推進、③生産現場の強化、④農村の多面的機能の維持・発揮の4つを柱として政策を再構築し、「若者たちが希望の持てる「強い農林水産業」と「美しく活力ある農山漁村」を創り上げ」ることが農林水産行政の方針であるとしている。

これは「攻め」と「守り」の併存であると言えるが、29年度予算や強化プログラムに基づく施策・制度改正等が、どちらか一辺倒になることなく「強い農林水産業」と「美しく活力ある農山漁村」の実現に資するものになるのか、政府の今後の取組に注目したい。

(はら なおき)