

平成 31 年度及び 30 年度補正農林水産関係予算のポイント

— 水産政策改革の推進と農林水産基盤の強化に向けて —

佐野 良晃

(農林水産委員会調査室)

《要旨》

平成 31 年度農林水産関係予算の総額（「臨時・特別の措置」を含む。）は 2 兆 4,315 億円で、3 年ぶりの大幅な増額となった。31 年度予算においてポイントとなるのが、予算増額の要因となった水産政策改革の推進のための予算と競争力強化や防災・減災のための農林水産基盤強化対策の予算である。

水産政策改革の推進のための予算は新たな資源管理システムの構築と漁業の成長産業化に向けて必要となる額を確保し、資源評価・調査の強化や高性能漁船導入の支援を行う。農林水産基盤強化対策の予算では T P P 11 等の発効を踏まえ、農業農村整備事業や T P P 等大綱に基づく施策によって体質強化を図るとともに、平成 30 年に相次いだ自然災害を踏まえ、防災・減災、国土強靱化のための緊急対策を行うこととしている。

そのほか、31 年度に「5 年後見直し」を迎える農地中間管理事業関係、改革実施の 2 年目となる米政策改革関係、研究・開発から社会実装へ前進するスマート農業関係など重要事項に関する予算が確保されている。

平成 31 年度予算によって、実効性のある水産政策改革等を推進し、国内外の環境変化に対応できる基盤を備えた「強い農林水産業」を確立できるか、注目される。

1. はじめに

平成 31 年度農林水産関係予算（以下「31 年度予算」という。）の総額は 2 兆 4,315 億円（前年度比 1,294 億円増）である。この総額は「臨時・特別の措置」¹を含むもので、これを除くと 2 兆 3,108 億円（前年度比 86 億円増²）であり、いずれにしても 3 年ぶりの増額

¹ 平成 31 年 10 月 1 日に消費税が 8%から 10%へ引き上げられることによる駆け込み需要、反動減などの経済への影響を平準化するため、31・32 年度当初予算に盛り込まれる予算（「平成 31 年度予算編成の基本方針」（平成 30 年 12 月 7 日閣議決定））。

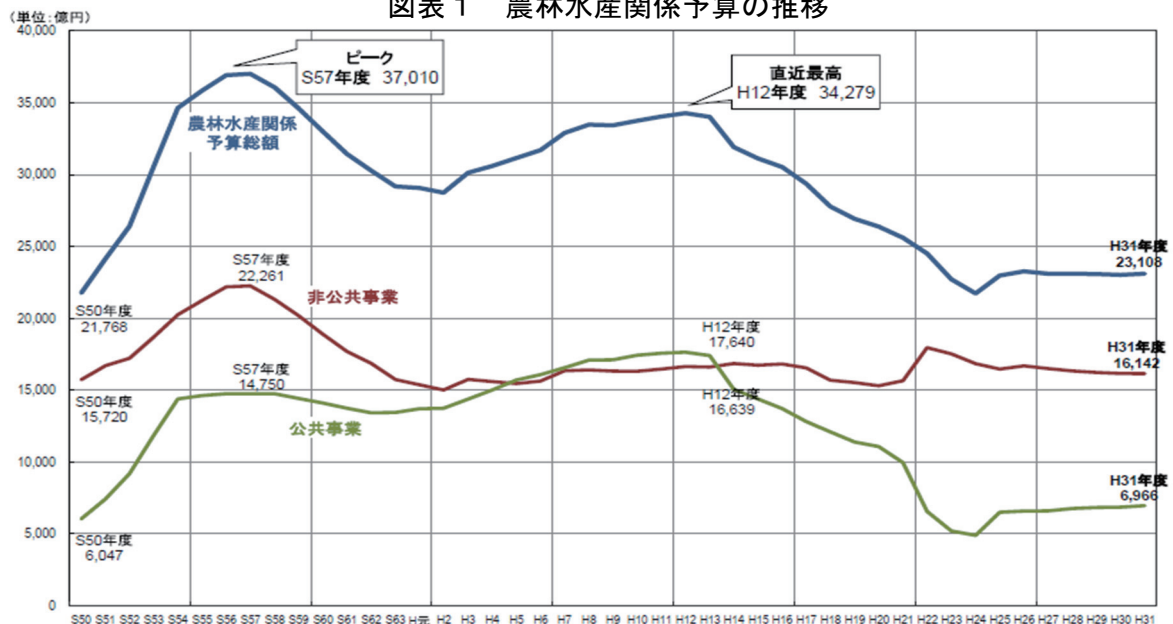
² 計数は、四捨五入をしているため、内訳と合計が一致しないものがある（以下、本稿において同じ）。

となっている。「臨時・特別の措置」を除いた31年度予算の内訳は基盤整備等の公共事業費6,966億円(前年度比106億円増)、非公共事業費1兆6,142億円(前年度比20億円減)の2つに大きく分けられる(図表1)。さらに、非公共事業費は、食料の安定供給の確保に資する諸政策を実施するための経費である食料安定供給関係費9,816億円(前年度比108億円減)、それ以外の農林水産政策経費である一般農政費6,326億円(前年度比89億円増)に分かれる。このほかに、「臨時・特別の措置」として「重要インフラの緊急点検等を踏まえた防災・減災、国土強靱化のための緊急対策」(以下「国土強靱化緊急対策」という。)に1,207億円が措置されている。

平成30年度第2次農林水産関係補正予算(以下「30年度2次補正」という。)の総額は5,027億円である。「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定」(以下「TPP11」という。)及び「経済上の連携に関する日本国と欧州連合との間の協定」(以下「日EU・EPA」という。)の発効を見据え措置された「総合的なTPP等関連政策大綱」(平成29年11月24日TPP等総合対策本部決定。なお、本大綱の前身として「総合的なTPP関連政策大綱」が決定されており³、以下前者を「TPP等大綱」、後者を「TPP大綱」という。)に基づく施策の実施のほか、水産政策改革関係施策の前倒し実施や国土強靱化緊急対策が措置されるなど、31年度予算と一体的に捉えることでより全体像がつかめる予算編成となっている。

以下、31年度予算及び30年度2次補正のポイントとなる施策について、概要や背景について触れながら解説する。

図表1 農林水産関係予算の推移



(出所) 財務省「平成31年度農林水産関係予算のポイント」

³ 平成27年10月に米国を含む「環太平洋パートナーシップ(TPP)協定」が大筋合意されたことを受けて、27年11月にTPP総合対策本部において決定された。その後、日EU・EPAの大枠合意(29年7月)及びTPP11の大筋合意(同年11月)を受け、日EU・EPA対策として必要となる施策について新たに盛り込まれ、名称も「総合的なTPP等関連政策大綱」へと改訂された。

2. 予算の重点

31年度予算の中で、特に予算を増額し充実が図られているのが水産政策改革の推進のための予算である。農業・林業関係予算がともに縮小する中、平成27年度予算から減少傾向にあった水産業関係予算は、31年度予算において前年度比119億円増と大幅に拡充されている（図表2）。水産庁は、「水産改革を推進する新たな資源管理と水産業の成長産業化」を31年度予算のテーマに掲げており⁴、その実現を裏付ける予算として施策の効果が注目される場所である。

また、30年12月30日に発効したTPP11及び31年2月1日に発効した日EU・EPAへの対策や、30年に相次いだ自然災害による被害への対策のため、農林水産業の生産基盤強化や国土強靱化のための予算が拡充されている。

そのほか、31年度に「5年後見直し」を迎える農地中間管理事業関係、改革実施の2年目となる米政策改革関係、研究・開発から社会実装へ前進するスマート農業関係などの重要事項に関する予算が確保されている。

図表2 農業・林業・水産業関係別の当初予算の推移

(単位：億円)

区分	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度	31年度
農業関係予算	19,410	18,324	17,672	17,190	17,128	17,396	17,302	17,308	17,325	17,336	17,297
		(▲ 1,085)	(▲ 653)	(▲ 482)	(▲ 62)	(267)	(▲ 94)	(6)	(17)	(11)	(▲ 39)
林業関係予算	3,787	2,874	2,720	2,608	2,899	2,916	2,904	2,933	2,956	2,997	2,992
		(▲ 913)	(▲ 154)	(▲ 112)	(291)	(17)	(▲ 12)	(29)	(23)	(41)	(▲ 5)
水産業関係予算	2,408	1,819	2,002	1,832	1,820	1,834	1,818	1,784	1,774	1,772	1,892
		(▲ 589)	(183)	(▲ 170)	(▲ 13)	(14)	(▲ 15)	(▲ 34)	(▲ 10)	(▲ 2)	(119)

注：計数は、四捨五入をしているため、端数において合計とは一致しないものがある。
上記は、「臨時・特別の措置」及び農山漁村地域整備交付金を除いた額。

()内は前年度増▲減額

(出所) 財務省「平成31年度農林水産関係予算のポイント」より筆者作成

3. 水産政策改革の推進

(1) 水産政策改革の概要

水産政策改革は、水産資源の適切な管理と水産業の成長産業化を両立させ、漁業者の所得向上と年齢バランスの取れた漁業就業構造を確立することを目指すものである。平成30年6月改訂の「農林水産業・地域の活力創造プラン」⁵（以下「創造プラン」という。）に位置付けられた「水産政策の改革について」で改革の具体的な内容と必要な法整備を行う方針が示され、第197回国会（臨時会）において「漁業法等の一部を改正する等の法律」（平成30年法律第95号。以下「漁業法改正法」という。）が30年12月8日に成立し、同月14日に公布された。

水産政策改革は、①新たな資源管理システムの構築、②漁業者の所得向上に資する流通構造の改革、③生産性の向上に資する漁業許可制度の見直し、④養殖・沿岸漁業の発展に

⁴ 水産庁「平成31年度水産予算概算決定の概要」（平30.12）

⁵ 平成25年12月に決定され、その後、26年6月、28年11月、29年12月、30年6月に改訂を重ね、30年11月27日に改訂された創造プランが最新のものである。

資する海面利用制度の見直し、⑤水産政策の改革の方向性に合わせた漁協制度の見直しを主要な内容としている。このような改革の内容を後押しするため、31年度予算及び30年度2次補正において必要な予算が措置されている。

（２）新たな資源管理システムの構築

水産資源の適切な管理には正確な資源評価が必要であり、水産庁は資源評価の対象魚種を平成35年度までに現在の50魚種から200魚種程度へ拡大することを政策目標としている。31年度予算においては、調査船調査や市場調査による海洋環境・漁獲物調査の抜本的な拡充を行い、情報収集体制を強化する。また、最大持続生産量（MSY⁶）算定の精度高度化や管理戦略評価（MSE⁷）システムの開発等を内容とする「水産資源調査・評価推進事業」に55億円が措置されている。

そのほか、TAC⁸対象魚種の拡大やIQ方式⁹導入等の新たな資源管理措置への移行に伴う漁業者の減船、休漁等に対する支援やこれによって原料転換などの影響を受ける加工業者への支援を行う「新資源管理導入円滑化等推進事業」（新規）に31年度予算で42億円（所要額¹⁰）、30年度2次補正で12億円が措置されている。

（３）水産業の成長産業化に向けた重点的な支援

我が国の漁業は漁船の高船齢化が問題となっており、指定漁業¹¹（大臣許可漁業）では、平成29年度で船齢20年以上の船が全体の59%、30年以上の船が全体の21%を占め、また、28年度に漁船保険に加入していた10トン未満の漁船では、船齢20年以上の船が全体の77%、30年以上の船が41%を占めている¹²。漁船は漁業における基幹的な生産設備であり、設備の老朽化により操業効率や安全性が低下する可能性がある。水産基本計画（平成29年4月閣議決定。以下「基本計画」という。）では、漁船の高性能化、大型化による居住環境の改善や安全性の向上等の必要性が指摘されており、国際競争力の強化の観点等から国として必要な支援を行うとしている。

31年度予算においては高性能漁船の導入等を支援する「漁業構造改革総合対策事業」に51億円、30年度2次補正に50億円が措置されている。また、漁業者自らが策定した計画に基づき、リース方式による漁船・漁具等の導入を支援する「水産業成長産業化沿岸地域

⁶ Maximum Sustainable Yield。現状の生物学的・非生物学的環境条件の下で持続的に達成できるその資源にとっての最大の漁獲量（水産庁「資源評価の専門用語の解説」）。

⁷ Management Strategy Evaluation。資源の加入状況や自然死亡率等の不確実性に対し、候補となる複数の管理戦略案をコンピューター上でシミュレーションし、それぞれの案の目標に対する成果を評価することで適切な管理方策を模索するもの（水産庁『平成28年度水産白書』34頁）。

⁸ Total Allowable Catch（漁獲可能量）制度。魚種ごとに年間の上限となる漁獲可能量を定め、水産資源の適切な保存・管理を行う制度（水産庁「TACを知る！」）。

⁹ Individual Quota（個別割当）。漁獲可能量を漁業者又は漁船ごとに割り当て、割当量を超える漁獲を禁止することによって漁獲量の管理を行う方式（水産庁「個別割当（IQ方式）・譲渡性個別割当（ITQ）方式について」（平成20年9月11日））。

¹⁰ 特別会計又は既存基金を含む額（以下、本稿において同じ）。

¹¹ 1隻当たりの漁獲量が大きく、漁業に関する制限措置等を国として統一的に講ずることが適当な漁業をいう。漁業法に基づき農林水産大臣が船舶ごとに許可等を行う（水産庁『平成29年度水産白書』47頁）。

¹² 水産庁『平成29年度水産白書』71頁

創出事業」(新規)に100億円が措置されている。従来、T P P大綱及びT P P等大綱に即して27年度から補正予算で措置されてきた漁船のリース事業が、水産政策改革を踏まえて当初予算においても措置されたこと、漁船だけでなく漁具のリースも支援対象とされたことが充実・拡充のポイントである。また、生産から加工・流通、販売・輸出までをひとつなぎにとらえ、各主体間の連携による生産性の向上を図る取組を一体的に支援するほか、国産水産物の流通加工の改善・魚食普及活動等による消費拡大を支援するとともに、HACCP¹³などのE Uが要求する衛生基準¹⁴への対応など、水産物輸出を拡大するための環境整備を支援する「水産バリューチェーン事業」(新規)に14億円が措置されている。

4. 農林水産基盤の強化

(1) 農業農村整備事業関係予算

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、多面的機能の発揮の実現を図る事業であり、農業の競争力強化のための農地の大区画化や、国土強靱化のための農業水利施設の長寿命化・ため池等の耐震対策等を行うものである。

31年度予算の農業農村整備事業予算は3,260億円で前年度より49億円増加している。同予算も含めた農業農村整備事業関係予算は、31年度予算4,418億円¹⁵、「臨時・特別の措置」546億円¹⁶、30年度2次補正1,488億円¹⁷の合計6,451億円である。同予算は平成22年度から24年度で大幅削減となった¹⁸が、近年、同予算額が増加傾向にある中で、削減前の21年度予算水準(5,820億円¹⁹)にまで達するかが注目された。31年度予算においてはその水準を大きく上回り、過去10年で最も多く計上される結果となった。背景には、T P P 11や日E U・E P Aの対策として国内農業の体質強化が求められることや相次ぐ自然災害で農林水産業の生産基盤の防災・減災対策が急がれることなどが挙げられている²⁰。

¹³ Hazard Analysis Critical Control Point (危害分析重要管理点)。食品等事業者自らが食中毒菌汚染や異物混入等の危害要因(ハザード)を把握した上で、原材料の入荷から製品の出荷に至る全工程の中で、それらの危害要因を除去又は低減させるために特に重要な工程を管理し、製品の安全性を確保しようとする衛生管理手法(厚生労働省ホームページ<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryou/s_hokuhin/haccp/index.htm>(平31.1.22最終アクセス))。

¹⁴ E Uは、生産から輸出までのフードチェーン全体でE Uが定める衛生基準による管理を要求しており、水産物の輸出に当たっては最終製品を作る加工場のみではなく、養殖場や漁船、市場の登録も必要となる(水産庁漁港漁場整備部「水産物のE U向け輸出に係る産地市場の登録のための実務マニュアル」(平29.6))。

¹⁵ 内訳は、農業農村整備事業3,260億円、農地耕作条件改善事業300億円、農業水路等長寿命化・防災減災事業208億円、農山漁村地域整備交付金のうち農業農村整備分650億円である。

¹⁶ 内訳は、農業水利施設・ため池の緊急対策546億円(農業農村整備事業511億円及び農山漁村地域整備交付金のうち農業農村整備実施分35億円の合計)である。

¹⁷ 内訳は、農地の更なる大区画化・汎用化の推進348億円、水田の畑地化、畑地・樹園地の高機能化等の推進518億円、畜産クラスターを後押しする草地整備の推進36億円、中山間地域所得向上支援対策の本体80億円のうち基盤整備分40億円、農業水利施設・ため池の緊急対策546億円(農業農村整備事業511億円及び農山漁村地域整備交付金のうち農業農村整備実施分35億円の合計)である。

¹⁸ 平成22年度3,131億円、23年度2,825億円、24年度2,187億円。

¹⁹ 平成20年度補正予算48億円と21年度当初予算5,772億円の合計額。

²⁰ 『日本農業新聞』(平30.12.21)

(2) TPP11、日EU・EPAの発効を踏まえた体質強化

TPP11 や日EU・EPA の発効に対する体質強化対策は、これまで補正予算において TPP 大綱及び TPP 等大綱に基づく施策を中心に 3,000 億円を超える規模の予算額が措置されてきた。両協定の発効を踏まえ、30 年度 2 次補正においては、TPP 等関連対策として 3,188 億円が措置されており、引き続き、農林水産業の体質強化に向けた生産基盤の整備が推進される。

その施策の中心となるのは産地パワーアップ事業と畜産・酪農収益力強化整備等特別対策事業（以下「畜産クラスター事業」という。）であり、それぞれ 400 億円、560 億円が措置されている。

産地パワーアップ事業は、地域の営農戦略として「産地パワーアップ計画」を定め、地域の収益力強化に取り組む産地を総合的に支援するもので、TPP 大綱に即し平成 27 年度の補正予算において創設された。具体的な支援の内容として、高性能農業機械・施設の導入支援や集出荷貯蔵施設等の整備に係る経費の支援を行う。

畜産クラスター事業は、生産基盤の弱体化や畜産環境問題などに地域ぐるみで対応し、畜産・酪農の収益性向上を目指すもので、26 年度の補正予算から事業が開始され、その後、TPP 大綱及び TPP 等大綱に基づく施策に位置付けられた。事業の内容は、畜産クラスター協議会²¹が収益性向上のため「畜産クラスター計画」を策定し、地域で行う取組に対し、施設整備、機械導入等を支援する。また、EU 産のブランド力の高いチーズに対抗するため、畜産クラスター事業において国産チーズ振興枠 90 億円²²を措置し、チーズの原料乳のコスト低減や高品質化に必要な施設の整備や機械の導入支援を行うこととしている。

(3) 防災・減災、国土強靱化のための緊急対策

平成 30 年は 7 月豪雨、台風第 21 号、北海道胆振東部地震を始めとする大規模災害が相次ぎ、農林水産関係被害額だけでも 4,893 億 4,000 万円²³に上った。このような甚大な災害を受け、政府は 12 府省庁において、重要インフラについて 132 項目²⁴の緊急点検を行い、その結果を「重要インフラの緊急点検の結果及び対応方策」（平成 30 年 11 月 27 日重要インフラの緊急点検に関する関係閣僚会議）として取りまとめた。その中で対応方策として位置付けられた「防災のための重要インフラ等の機能維持」、「国民経済・生活を支える重要インフラ等の機能維持」の二つの観点から、特に緊急に実施すべきハード・ソフト対策について、3 年間（30 年度から 32 年度）で集中的に実施することとし、「防災・減災、国

²¹ 畜産農家、地方公共団体、農業協同組合、畜産経営支援組織、畜産関連業者等から構成される、畜産クラスター計画の策定主体。

²² 「国産チーズの競争力強化対策」150 億円のうち、90 億円分を畜産クラスター事業において実施することとしている。

²³ 平成 30 年 7 月豪雨被害 3,306 億 5,000 万円（平成 31 年 1 月 9 日時点）、平成 30 年台風第 21 号被害 442 億 2,000 万円（平成 30 年 12 月 7 日時点）、平成 30 年北海道胆振東部地震被害 1,144 億 7,000 万円（平成 31 年 1 月 28 日時点）の合計（農林水産省ホームページ「災害関連情報」〈<http://www.maff.go.jp/j/saigai/>〉（平成 31.2.8 最終アクセス））。

²⁴ 平成 30 年 9 月 28 日の実施当初は「11 府省庁、118 項目」であったが、同年 10 月 30 日に項目が追加され、「12 府省庁、130 項目」となり、最終的に 30 年 11 月 27 日の結果報告時点で 132 項目となった。

土強靱化のための3か年緊急対策」(平成30年12月14日閣議決定。以下「3か年緊急対策」という。)を策定した。

3か年緊急対策では、緊急対策の対象となる農林水産関係インフラとして農業水利施設、ため池、農業用ハウス等が挙げられている(図表3)。3か年緊急対策の初年度に当たる30年度分は、30年度2次補正によって対応し、31年度分は31年度予算における「臨時・特別の措置」で対応することとしており、それぞれ938億円、1,207億円が措置されている。

図表3 農林水産関係対象インフラと予算措置

対象インフラ	事業名	30年度2次補正	31年度「臨時・特別の措置」
農業水利施設	農業農村整備事業	511億円	511億円
	農山漁村地域整備交付金	50億円の内数	50億円の内数
ため池	農業農村整備事業	511億円の内数	511億円の内数
治山施設等	治山事業	131億円	250億円
	農山漁村地域整備交付金	50億円の内数	50億円の内数
森林	森林整備事業	41億円	192億円
	農山漁村地域整備交付金	50億円の内数	50億円の内数
流通拠点漁港等	水産基盤整備事業	190億円	190億円
海岸堤防等	海岸事業	8億円	8億円
	農山漁村地域整備交付金	50億円の内数	50億円の内数
農業用ハウス	農業用ハウス強靱化緊急対策事業	5億円	5億円
卸売市場	強い農業・担い手づくり総合支援交付金	2億円	2億円
合計		938億円	1,207億円

注：計数は、四捨五入をしているため、端数において合計とは一致しないものがある。

「卸売市場」の30年度2次補正は強い農業づくり交付金で実施。

(出所) 農林水産省「平成31年度農林水産予算の概要」より筆者作成

5. 担い手への農地集積・集約化の加速

(1) 農地中間管理事業

農地中間管理事業は、第185回国会(臨時会)において成立した「農地中間管理事業の推進に関する法律」(平成25年法律第101号。以下「機構法」という。)に基づき、平成26年度から開始されている。

本事業は農地利用の効率化及び高度化を促進するため、都道府県ごとに置かれた農地中間管理機構が分散・錯綜した農地の借受け、農地の管理、基盤整備等の利用条件の改善、担い手への貸付け等を行うものである。農業の競争力を強化するには、計画的に農地の大区画化を行い、農業機械等の導入による生産性向上等を目指し、一経営体当たりの農業所得を向上させていくことが重要となる。25年6月14日に閣議決定された「日本再興戦略」等において、35年度までの10年間で、担い手²⁵の農地利用が全農地の8割を占める農業構造を確立することが目標として掲げられた。

²⁵ 平成27年3月31日閣議決定の「食料・農業、農村基本計画」において、「効率的かつ安定的な農業経営及びこれを目指して経営改善に取り組む農業経営」と定義されている。

しかし、農地中間管理事業が開始された 26 年度以降、農地の集積は進んでいるものの、その集積率は 30 年 3 月末時点全国平均で 55.2%²⁶にとどまり、残り 5 年で集積率 8 割の目標を達成するには不十分な進捗状況にある。その要因として、農地の権利移転のための地域内の話合いが低調であること、農地中間管理事業の手続が煩雑で時間を要すること、新設の農地中間管理機構と地域のつながりが弱いことなどが挙げられている²⁷。

（２）農地中間管理事業の見直しを踏まえた予算拡充

機構法の附則第 2 条は法施行後 5 年を目途として農地中間管理事業の全般的な見直しを行うことを義務付けているが、本事業は平成 31 年に施行から 5 年を迎える。農林水産省は、農地中間管理事業の課題を解決するため、「人・農地プラン」²⁸を通じた地域の話合いの強化、事業の手続簡素化及び他の農地集積・集約を行う組織²⁹との連携などの検討を進め、31 年の第 198 回国会（常会）に必要な法律案を提出することとしている。

31 年度予算においては、こうした事業の見直しの動向を踏まえ、農地中間管理機構や各市町村に置かれる農業委員会の活動を活発化するための事業費支援、「人・農地プラン」の内容を充実させるためのアンケートや地図作成等を支援する予算として、300 億円³⁰（執行見込額³¹）が措置されている。また、農地中間管理機構が借り入れた農地の基盤整備について、農業者の申請・同意・費用負担によらずに実施する「農地中間管理機構関連農地整備事業」により、788 億円の内数で実施主体の都道府県を支援することとしている。

6. 米政策改革の定着

（１）米政策改革の概要

米政策改革は、行政による米の生産数量目標の配分に頼らず、生産者や団体が中心となって消費者の需要に基づいた米生産を行うことを目指すものである。平成 25 年策定の創造プランでは、米の直接支払交付金³²及び行政による生産数量目標の配分を 30 年産米から廃止し、それ以降は、国が提供する需給見通しなどの情報を踏まえ、生産者の自主的な経営判断により需要に応じた生産を行うこととされた。

米政策改革実施の初年度となった 30 年産米は、主食用米の増産による米価の下落などが懸念されたが、収穫量 732.7 万トン（前年産 730.6 万トン）で、30 年産需給見通し（生

²⁶ 農林水産省「日本の農地集積の状況」（平成 29 年度）

²⁷ 農林水産省「農地中間管理事業の 5 年後見直しについて」（平 30.11）

²⁸ 地域が抱える課題解決のため、中心となる経営体、担い手や農地利用の状況、農地中間管理機構の在り方などを議論し、地域の「未来の設計図」として取りまとめられるもの。平成 30 年 3 月末時点で作成した地域がある市町村数は 1,587、作成済みの地域数は 15,023、作成予定の地域は 15,373 である（農林水産省「人・農地プランの進捗状況（平成 30 年 3 月末現在）」）。

²⁹ 市町村、農業委員会、農業協同組合、土地改良区など。

³⁰ 農地中間管理機構等による担い手への農地集積・集約化の加速化 248 億円（執行見込額）と農業委員会の活動による農地利用最適化の推進 148 億円の合計のうち重複分を除いた額。

³¹ 各都道府県の基金及び 31 年度予算で運用される額。

³² 行政による米の生産数量目標に従って、米の生産を行う農業者に対し、10a 当たり 7,500 円の交付金を一律に支給する事業。米生産は諸外国との生産条件格差によって生じる不利はなく、農業の構造改革にそぐわないとの理由で廃止されることとなった。

産量 735 万トン) とおおむね同水準であった。その結果、米の相対取引価格 (30 年 12 月時点) は全銘柄平均 15,696 円/60 kg (前年同月比+72 円/60 kg) で安定的であった。

しかし、その要因は、自然災害や日照不足などで北海道などの米の主要産地の作況が悪化したことによって生産量が抑えられたことなどもあるため³³、米政策改革初年度の施策効果が十分反映されたと判断することは難しい。むしろ 30 年産米の主食用米の作付面積は、138.6 万 ha (前年度 137.0 万 ha) で増加傾向にあった。30 年産の主食用米価格が安定した水準で維持されたことを踏まえ、31 年産米の作付面積が大幅に拡大する可能性があり、依然として予断が許されない状況にある。人口減などにより米の需要が更に落ち込み³⁴、需給バランスの調整が困難となることが想定される中、飼料用米や畑作物などへの転作を促す米政策の定着をどう図っていくのかが焦点となる。

(2) 水田活用の直接支払交付金

31 年度予算においては、引き続き水田のフル活用を推進し、米政策改革を定着させるため、「水田活用の直接支払交付金」に 3,215 億円が措置されている。平成 30 年度当初予算では 3,304 億円を計上しており、それと比較すると 89 億円減で事業規模として縮小したように見える。しかし、30 年度は飼料用米の作付面積が減少した関係で農林水産省は 30 年度の予算執行の見込額を下方修正し、3,059 億円へ減額補正している³⁵。その額と比較すると 156 億円増で、交付単価について変更もないため、前年度水準の必要額は確保したといえる³⁶。しかし、30 年産並みの飼料用米への転作では主食用米の作況が改善した場合には、価格が下落するのではないかという疑問が残る。

本交付金は戦略作物助成と産地交付金の二つの事業によって構成される。戦略作物助成は水田を活用して、戦略作物 (麦、大豆、飼料作物等) を生産する農業者へ作付面積や収量に応じて交付金を交付する事業である。産地交付金は地域の作物振興の設計図となる「水田フル活用ビジョン」に基づき、地域の裁量で各地の特色ある産地づくりに向けた取組を支援する事業である。特に、農林水産省は産地交付金において主食用米からの更なる転作のための支援等を拡充するとしており、31 年度に限り主食用米の作付面積が 30 年度よりも減少した場合に、その面積に応じて配分する「平成 31 年度緊急転換加算」(5 千円/10a)、主食用米の作付面積が 30 年度より減少し、高収益作物等の作付面積が拡大した場合に、その面積に応じて配分を行う「高収益作物等拡大加算」(2 万円/10a) などが新しく措置されている。

(3) 経営所得安定対策

畑作物の直接支払交付金 (ゲタ対策) 1,998 億円 (所要額) が措置されている。畑作物の

³³ 『農業共済新聞』(平 30.12.5)

³⁴ 農林水産省は、31 年産主食用米の適正生産量が 718~726 万トン (30 年産米は 735 万トン) に減少し、年間の米の需要量の減少幅が 8 万トンから 10 万トンに拡大すると予測している (農林水産省「米穀の需給及び価格の安定に関する基本方針」(平 30.11))。

³⁵ 『全国農業新聞』(平 31.1.11)

³⁶ 『日本農業新聞』(平 30.12.24)

直接支払交付金は、諸外国との生産条件の格差による不利がある畑作物を生産する農業者に対して、経営安定のための交付金を直接交付する事業である。31年度予算における本事業のポイントは、T P P 11 が発効したことを踏まえ、麦・てん菜の交付単価の引上げが行われている点である（図表4）。T P P 11 加盟諸国からの輸入農産物との価格競争が予想される中、畑作物農家の支援が強化される形となっている。また、米・畑作物の収入減少影響緩和対策交付金（ナラシ対策）に740億円（所要額）が措置されており、米、麦、大豆等の収入減少が生じた場合、農業者と国が拠出した基金（負担割合1：3）から補填が行われる。

図表4 畑作物の直接支払交付金交付単価の見直し

対象作物	平均交付単価	
	30年産	31年産
小麦	6,890円/60kg	6,940円/60kg
二条大麦	5,460円/50kg	5,490円/50kg
六条大麦	5,690円/50kg	5,720円/50kg
はだか麦	8,190円/60kg	8,230円/60kg
大豆	9,040円/60kg	9,040円/60kg
てん菜	7,180円/t	7,390円/t
でん粉原料用ばれいしょ	11,610円/t	11,610円/t
そば	16,840円/45kg	16,840円/45kg
なたね	9,920円/60kg	9,920円/60kg

注：実際の交付単価は品質区分に応じて設定。
 （出所）農林水産省「平成30年度農林水産予算の概要」及び
 農林水産省「平成31年度農林水産予算の概要」より筆者作成

7. スマート農業の推進

スマート農業とは、我が国の熟練した農業技術とロボット・A I（人工知能）、I o T（モノのインターネット）等の先端技術の融合により、作業の効率化・省力化及び高度な農業経営を実現する農業である。人口減少等による担い手不足が進行する中、農作業負担の軽減や労務環境の改善などが急務となっているほか、熟練農業者から新規就農者への技術継承も課題となっている。その課題を解決するため、自動トラクターや、熟練農家の経験や勘を「形式知」化することによって新規就農者へ農業技術を伝承するA I技術など、様々な研究・開発が行われてきたところである。

最新の創造プランは、「ロボット、A I、I o T、ドローン、センシング技術などの先端技術の研究開発、技術実証、速やかな現場への普及までを総合的に推進」としており、平成31年度はこれまでの研究・開発の蓄積を農業の現場に落とし込み、社会実装及び効果の検証を進めることとなる。そのほか、農業に関するデータ連携・共有・提供機能を有するデータプラットフォームである「農業データ連携基盤（WAGRI）」を31年4月から本格稼働し、37年までに農業の担い手のほぼ全てがデータを活用した農業を実践するために必要な取組やその進め方等を定めた「農業新技術現場実装推進プログラム」（仮称）を31年夏

までに策定するとしている。

31年度予算においては、「最先端のスマート農業の技術開発」に26億円、最先端技術の実証等を行う「スマート農業加速化実証プロジェクト」(新規)に5億円が措置されている。これまでスマート農業の現場への導入が進まなかった要因として、導入によるメリット(農業経営へのプラス)効果などの情報提供が不十分であり、農業経営者が導入を検討・判断する材料が不足していたことなどが挙げられている³⁷。スマート農業加速化実証プロジェクトでは、実装によって得られたデータを技術面・経営面から整理し、農業経営者への情報提供に用いる。それによって、農業現場における実装データと国の専門研究機関の分析情報の循環を促し、実装の促進を図ることが目指されている。本事業によって実証・実装が進展した場合、次は気候や地形の違いなど、生産条件の格差から生ずる導入効果の強弱が表面化することが予想される。各地域の特色に対応するスマート農業の全国展開の可否が今後注目される。

8. おわりに

水産政策改革の推進に必要な予算確保のため、31年度予算においては水産業関係予算が大幅に拡充された。最新の創造プランは「水産政策の改革について」に即して改革を更に推進していくこととしており、今後は先に行われた農地中間管理事業や米政策改革等と同様、必要な施策を実施しながら改革の効果を見極めることとなる。

しかし、農地中間管理事業を始め、先に行われた改革は政府が想定した成果を出せていないのが実情であり、常に課題を抽出し解決策を模索しながら改革の実行と見直しを行っていく必要がある。また、第197回国会(臨時会)の漁業法改正法の審議では、水産政策改革への漁業者に対する説明が不十分で、漁業者の改革への理解が深まっていないとの指摘もあった³⁸。水産政策改革の推進のための予算であるならば、予算を活用する漁業者の改革への理解は不可欠であり、政府は漁業法改正法の施行に向けて、丁寧な説明とともに適切な予算の執行を行う責任がある。

農林水産基盤強化対策の予算については、31年度予算及び30年度2次補正において、緊急的な防災・減災対策が行われることとなった。農業水利施設を始めとする土地改良施設等は食料生産だけでなく、防災・減災の役割を有する重要なインフラであり、近年激甚化する自然災害発生時にも機能する耐久性を備えていく必要がある。また、TPP11や日EU・EPAが発効し、我が国の農林水産業は他国農林水産品と競り合う競争力を保持していかなければならない。こうした国内外の環境の変化の中で、我が国の農林水産業が災害と国際競争に「強い農林水産業」として存立することができるか、重要な局面にある。

このような現状に対し、31年度予算及び30年度2次補正が十分な対策となっているのか、また、どれだけの施策効果を上げられるか、徹底した議論が求められる。

(さの よしあき)

³⁷ 農林水産省「スマート農業の社会実装に向けた取組について」(平30.11)

³⁸ 第197回国会参議院農林水産委員会会議録第5号20頁(平30.12.4)