

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	令和7年度農林水産関係予算のポイント －農業構造転換集中対策期間の初年度－
著者 / 所属	徳永 遥那 / 農林水産委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	472 号
刊行日	2025-2-3
頁	122-132
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20250203.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

令和7年度農林水産関係予算のポイント

— 農業構造転換集中対策期間の初年度 —

徳永 遥那

(農林水産委員会調査室)

1. はじめに
2. 重要事項
 - (1) 食料安全保障の強化
 - (2) 農業の持続的な発展
 - (3) 農村の振興
 - (4) 林野関係予算
 - (5) 水産関係予算
 - (6) その他
3. おわりに

1. はじめに

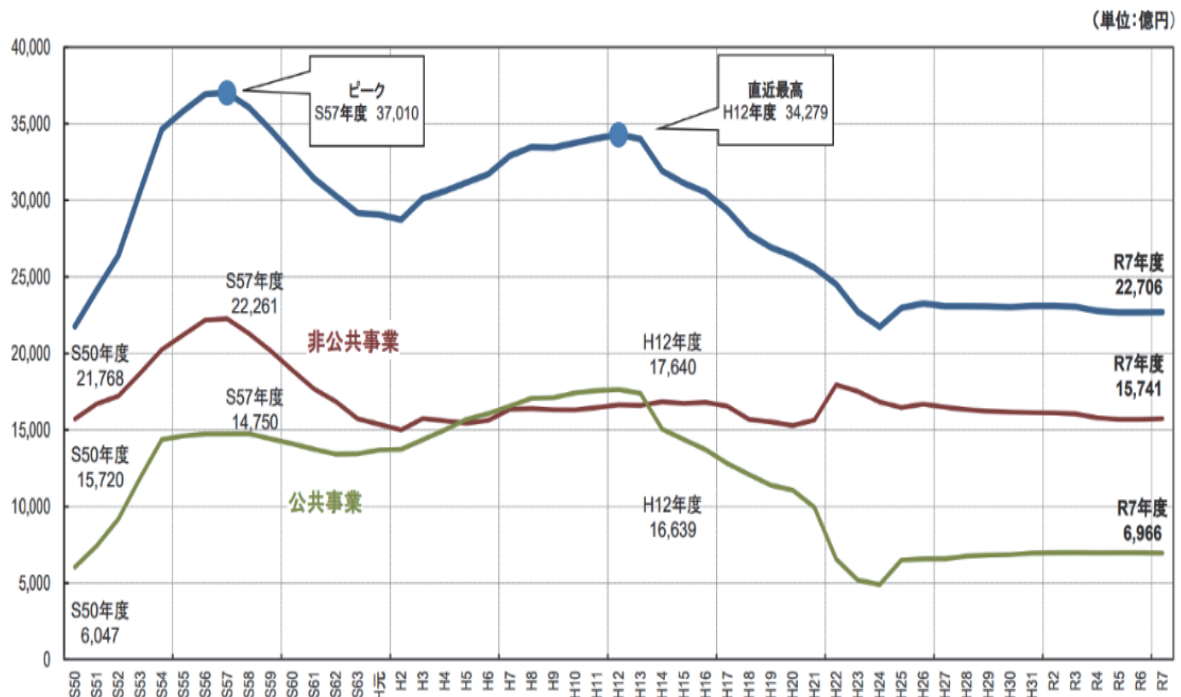
令和7年度農林水産関係予算は、平成11年（1999年）の制定から25年を経て令和6年5月に改正された食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号。以下「改正基本法」という。）の下での初めての予算となる。同予算は、令和6年12月17日に成立した令和6年度補正予算と一体として、骨太の方針2024¹に沿って編成された²ものであり、政府は、今後5年間で、農業の構造転換を集中的に進める「農業構造転換集中対策期間」と位置付けている。

令和7年度予算は、総額2兆2,706億円（対前年度20億円増）で、当初予算として4年ぶりに増額した令和6年度に続く増額となり、内訳は、非公共事業費が1兆5,741億円（対前年度41億円増）、公共事業費が6,966億円（対前年度20億円減）となった（図表1）。そして、令和7年度予算と令和6年度補正予算8,678億円を合わせると、3兆1,384億円（令和6年度予算と令和5年度補正予算を合わせた額（3兆868億円）から516億円増）となった。

¹ 内閣府『経済財政運営と改革の基本方針2024』（令6.6.21閣議決定）

² 内閣府『令和7年度予算編成の基本方針』（令6.12.6閣議決定）

図表 1 農林水産関係予算の推移



(出所) 財務省『令和7年度農林水産関係予算のポイント』(令6.12)

本稿では、改正基本法の基本理念（第2条から第6条）を踏まえ、新基本計画推進集中対策、米・水田政策、輸出促進、畜産・酪農の生産基盤の強化、新規就農者の育成・確保、地域計画実現総合対策、土地改良、日本型直接支払制度、合理的価格の形成等に係る予算を中心に紹介する。

2. 重要事項

(1) 食料安全保障の強化

ア 新基本計画推進集中対策

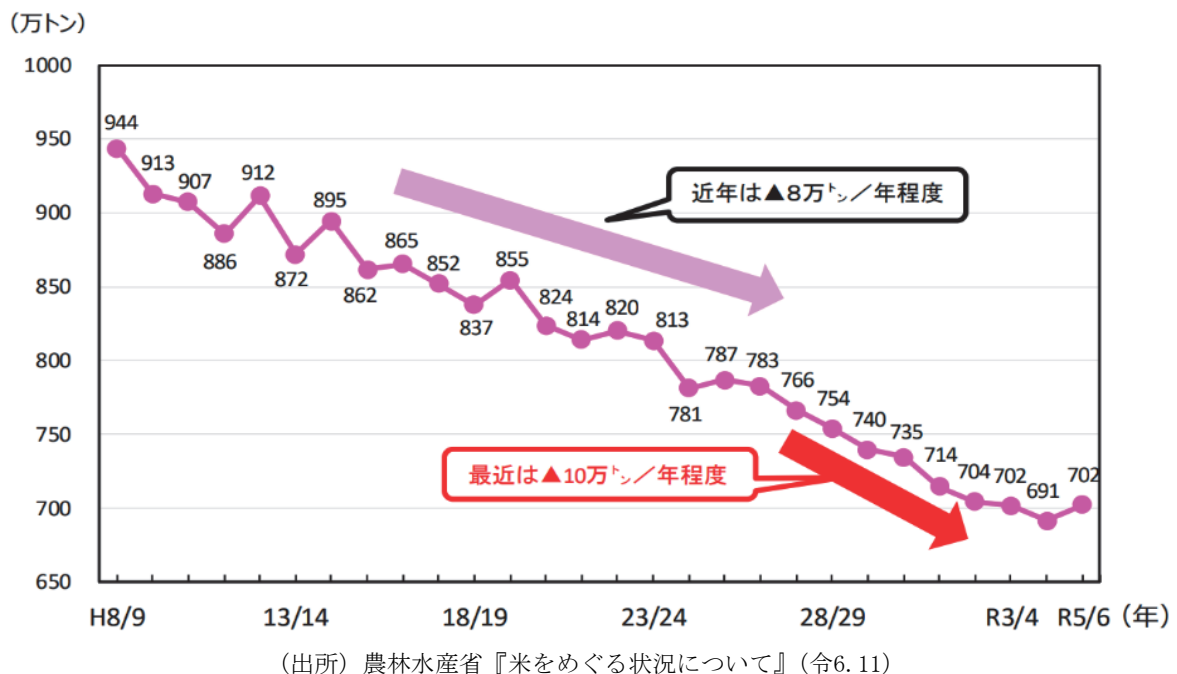
食料・農業・農村基本計画（以下、「基本計画」という。）は、「食料、農業及び農村に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため」、「食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針」等を定めるもので、改正基本法では、基本計画に定める事項として「食料安全保障の動向に関する事項」が追加された（第17条）。

政府は、令和6年度補正予算において、令和6年度中に予定される基本計画の改定を見据え、地域農業を支える食料供給基盤の強化や食料安全保障の強化に向けた構造転換等のため、「新基本計画推進集中対策」として3,037億円を計上した。このうち、老朽化した共同利用施設の再編集約・合理化を支援するため、「新基本計画実装・農業構造転換支援事業」に400億円を計上した。なお、共同利用施設の再編集約等への支援については、引き続き「強い農業づくり総合支援交付金」（令和7年度予算120億円）や「産地生産基盤パワーアップ事業」（令和6年度補正予算110億円）等が講じられる。

イ 水田政策

近年、人口減少や食生活の変化等により、主食用米の需要は年間10万トン程度減少している（図表2）。政府は、米穀の需給及び価格の安定を図るため、米穀の需給の適確な見通しを策定し、これに基づき、整合性をもって米穀の需給の均衡を図るための生産調整の円滑な推進を行うとして、需給に応じた米の生産に取り組むとともに、水田の有効活用により自給率向上を図るため、主食用米の需要拡大、米粉用米や飼料用米等の生産・利用の拡大に取り組むとしている³。また、持続性に優れた生産装置である水田を最大限に有効活用することが重要であることから、飼料用米、麦、大豆等の戦略作物の本作化を進めるとともに、地域の特色ある魅力的な製品の産地づくりに向けた取組への支援を行うこととしている⁴。

図表2 主食用米の需要量の推移



令和7年度予算では、「水田活用の直接支払交付金等」に2,870億円を計上した。これは、国内需要の減少する主食用米から輸入依存度の高い小麦・大豆等の他の作物へ生産を転換するため、水田機能を維持しながら、ブロックローテーションによる畑作物の生産や米粉用米等の新規需要米等の生産を行う農業者を支援するものである。

なお、政府は、飼料用米の一般品種への助成単価を令和6年産から令和8年産の3年間で段階的に引き下げることであり、令和7年度は、戦略作物（麦、大豆、飼料作物、米粉用米等）助成における飼料用米の一般品種への10a当たりの交付単価を、前年度の標準単価7.5万円から7.0万円へと引き下げた。また、作付面積等を定める営農計画書

³ 農林水産省『米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針』(令6.10.30)

⁴ 農林水産省『経営所得安定対策等実施要綱』30頁(令6.12.18)

は、これまで提出後の変更ができなかったが、令和6年夏に顕在化した米の品薄を受け、令和7年産からは、需給動向に応じて機動的に用途を変更できることとした⁵。

なお、令和6年度補正予算では、水田の畑地化、麦・大豆等の作付拡大等のため、「畑地化促進事業」に450億円を計上した（令和7年度予算では、「畑地化促進助成」として2,760億円の内数を計上した）。

政府は、食料安全保障の強化の観点から、令和9年度以降の水田政策の在り方について、将来にわたって安定運営できる水田政策の確立に向けた検討を行う方針を示している⁶。この点、財務省財政制度等審議会は、水田活用の直接支払交付金について、国民負担の削減の観点から、「食料自給率の観点からも非効率な飼料用米」は「交付対象から外」すべきと指摘し、また、土地利用型作物に対し、「当初予算2～3割に当たる規模の財政負担の在り方が食料安全保障に見合ったものか常に検証が必要である」と指摘した⁷。こうした指摘に対し、江藤農林水産大臣は、指摘として受け止めるとした上で、飼料用米への助成を削れば、飼料用米から主食用米に生産が傾き、主食用米の需給や価格を変動させる懸念があり、加えて、飼料用米の生産減少により畜産経営にも影響が及ぶおそれもあるとして、助成削減に慎重な姿勢を示している⁸。

ウ 輸出促進

人口減少による国内の食料の需要の減少が見込まれる中においては、国民に対する食料の安定的な供給に当たって、改正基本法は、「国内への食料の供給に加え、海外への輸出を図ることで、農業及び食品産業の発展を通じた食料の供給能力の維持が図られなければならない」としている（第2条4項）。

政府は、農林水産物・食品の輸出額を令和7年までに2兆円、令和12年までに5兆円とする目標を掲げている⁹。そして、輸出拡大への支援として、「農林水産物・食品の輸出促進」に令和7年度予算124億円、令和6年度補正予算391億円を計上し、①生産・流通を輸出に対応したものに転換する「供給力向上の取組」と、②非日系市場等の開拓、優良品種の保護・活用、各国への規制撤廃等の働きかけ等の「需要拡大の取組」の2つを柱に施策を講じることとしている。なお、政府は、令和7年1月、食品産業の海外展開やインバウンドによる食関連消費の拡大の取組を強化し、輸出拡大との相乗効果を高めることで、「海外から稼ぐ力」を強化する方針¹⁰を示した。

また、「植物品種等海外流出防止対策・推進事業」に令和7年度予算1.5億円、令和6年度補正予算3.2億円を計上した。優良品種等の知的財産は、農業競争力の源泉として戦略的な保護・活用が必要であり、改正基本法は「知的財産の保護及び活用の推進」を明

⁵ 『日本農業新聞』（令 6.11.28）

⁶ 食料安定供給・農林水産業基盤強化本部（第6回）（令 5.12.27）資料『「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」に基づく具体的な施策の内容』

⁷ 財務省財政制度等審議会『令和7年度予算の編成等に関する建議』（令 6.11.29）

⁸ 第216回国会参議院予算委員会会議録第1号34頁（令 6.12.6）

⁹ 『食料・農業・農村基本計画』（令 2.3.31 閣議決定）、内閣府『経済財政運営と改革の基本方針 2020』（令 2.7.17 閣議決定）、内閣府『成長戦略フォローアップ』（令 2.7.17 閣議決定）

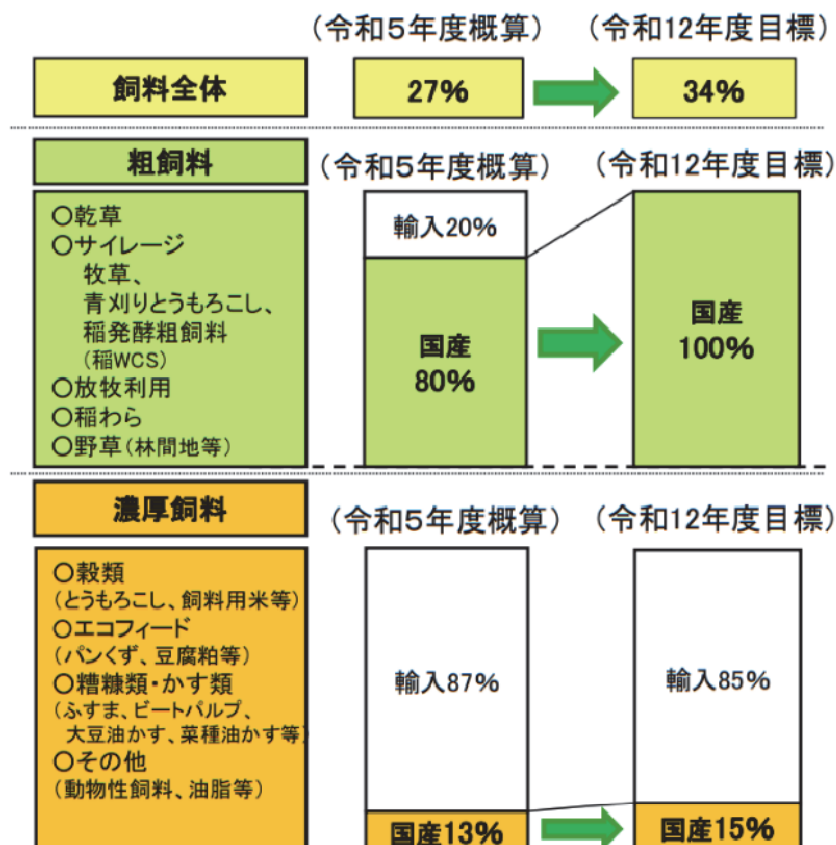
¹⁰ 農林水産物・食品の輸出拡大に向けた関係閣僚会議（第21回）（令 7.1.10）資料1『輸出拡大等による「海外から稼ぐ力」の強化』

記している（第31条）。しかし、近年、オンライン取引の増大に伴う種苗の流通ルートの多様化等により、育成者権の侵害が疑われる種苗の取引や、優良品種の種苗を容易に入手できる機会が拡大し、海外流出のリスクが強く懸念されている。そこで、同事業は、育成者権者によるオンライン取引の巡回・監視への支援等を行うものである。

エ 畜産・酪農の生産基盤の強化

令和7年度予算では、新たに「飼料生産基盤に立脚した酪農・肉用牛産地支援」に56億円を計上した。酪農・肉用牛経営は、輸入飼料への依存度が高いため（図表3）、飼料の国内生産基盤を最大限に活用した安定的な経営が求められている。そこで、同事業は、地域における飼料生産計画を作成し、高栄養の草種の導入や適切な草地更新等を実施する取組や、有機飼料の生産を支援しようとするものである。

図表3 飼料自給率の現状と目標



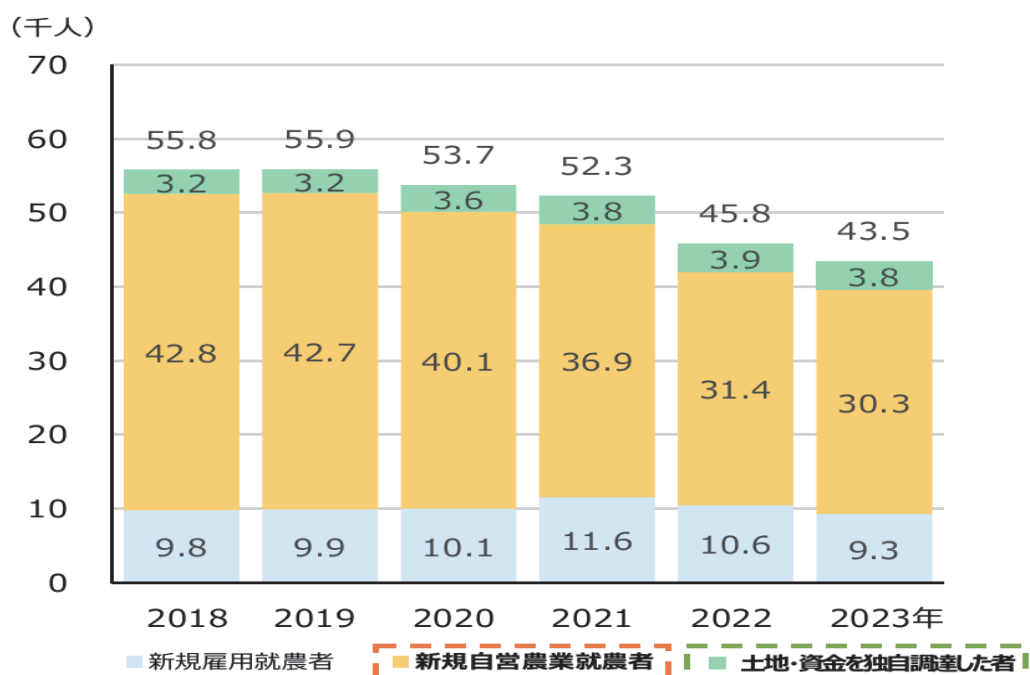
(出所) 農林水産省『飼料をめぐる情勢』(令6.12)

なお、令和6年度補正予算では、「和牛肉需要拡大緊急対策事業」に170億円を計上した。和牛肉の国内消費は、安価な豚肉・鶏肉への需要のシフト等によって低迷が続いており、同事業では、食肉事業者が行う新規需要開拓等による販売促進や、インバウンド等向けのプロモーション等による需要拡大の取組等を支援しようとするものである。

（２）農業の持続的な発展

基幹的農業従事者は、今後20年間で約30万人（現在の約4分の1）に、農業経営体は、2030年には54万経営体（2020年の2分の1）に急減し、さらに、経営規模の拡大がない場合、2020年と比べて、2030年には約3割の農地が利用されなくなるおそれがあるとの見通しが示されている¹¹。そのため、効率的な農業経営の実現に向けた農業経営規模の拡大、そして新規就農者の育成・確保等が求められている。ただ、新規就農者（新たに農業に従事することとなった個人）の数は減少傾向にあり、特に稲作が約6割を占める新規自営農業就農者（親元就農¹²）が大きく減少している（図表4）。

図表4 新規就農者の推移



資料：農林水産省「新規就農者調査」（当該年の2月1日～翌年の1月31日までの1年間に新規就農した者の数）

（出所）農林水産省食料・農業・農村政策審議会企画部会（第112回）（令6.11.6）資料2

『基本計画の策定に向けた検討の視点（我が国の食料供給（農地、人、技術））』

ア 新規就農者の育成・確保

令和7年度予算では、新規就農者の育成・確保に向けて、将来の担い手の確保と定着を図るための「新規就農者育成総合対策」に107億円を計上し、収入が不安定な就農初期を支援する「経営開始資金」について、親元就農者も活用しやすいよう支給要件の緩和等を行った。親元就農の場合、これまで親と異なる品目の生産を要件としていたが、令和7年度は、同じ品目であっても新技術の導入等により経営発展を行う場合を支給対象とすることとしている。

¹¹ 農林水産省食料・農業・農村政策審議会企画部会（第112回）（令6.11.6）資料2『基本計画の策定に向けた検討の視点（我が国の食料供給（農地、人、技術））』

¹² 親族が経営する農業経営体に就農すること（農林水産省『令和6年度就農準備資金・経営開始資金要綱』）。

なお、令和6年度補正予算では、「新規就農者確保緊急円滑化対策」に54億円を計上し、親元就農等による49歳以下の就農者を対象とする新たな支援メニューとして、施設等の修繕・撤去への支援等の「世代交代円滑化タイプ」を導入した。

イ 地域計画実現総合対策

農業の経営規模の拡大については、令和7年度予算で「地域計画実現総合対策」としてパッケージ化¹³し、384億円を計上した。地域計画¹⁴は令和7年3月末に策定期限を迎えるが、担い手の明確化や農地集積・集約化の合意が得られている地域がある一方で、担い手が明確にされていない農地の多い地域も想定される。同事業は、各地域の課題の解決を図るため、担い手への機械導入支援、新規就農支援、遊休農地対策、担い手不足を補う農業支援サービス事業体活用支援等の様々な支援メニューを設けている。

ウ 土地改良

改正基本法は、「農地の区画の拡大、水田の汎用化及び畑地化、農業用排水施設の機能の維持増進その他の農業生産の基盤の整備及び保全に必要な施策を講ずる」こととしている（第29条）。

近年、農業用排水路等の農業水利施設の老朽化が進行しており、令和3年に全体の53%の施設が標準耐用年数を超過し、今後10年では69%に達すると見込まれている¹⁵。

そこで、令和7年度予算では、「農業農村整備事業」に3,331億円を計上し、農業水利施設については、計画的な更新・長寿命化等を推進することとし、早期更新が必要な農業水利施設への対策着手率を令和7年度までに100%にするとの目標を設定した。この他、農業水利施設のきめ細やかな長寿命化等を支援する「農業水路等長寿命化・防災減災事業」に282億円、地域の裁量による農林水産業の基盤整備等を支援する「農山漁村地域整備交付金」に762億円を計上した。

（3）農村の振興

ア 日本型直接支払制度

改正基本法は、「国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能（以下「多面的機能」という。）については、国民生活及び国民経済の安定に果たす役割に鑑み、将来にわたって、環境への負荷の低減が図られつつ、適切かつ十分に発揮されなければならない」としている（第4条）。

そのため、農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律（平成26年法律第78号）に基づき、「多面的機能支払」、「中山間地域等直接支払」、「環境保全型農業直接支払」が実施されている。これらの制度は5年ごとに見直されており、いずれも令和7年度から新たな対策期間が始まる（図表5）。

¹³ パッケージ化は、支援メニューを選択して一括申請を可能とするもの。

¹⁴ 市町村が、農業者等の協議の結果を踏まえ、農業の将来の在り方や農用地の効率的かつ総合的な利用に関する目標として農業を担う者ごとに利用する農用地等を表示した地図等を明確化し、公表したもの（農林水産省『農業経営基盤強化促進法の基本要綱』（令6.4.1)）。

¹⁵ 農林水産省『農業水利施設におけるストックマネジメントの取組について』（令6.5）

図表5 日本型直接支払制度



（出所）農林水産省『令和7年度農林水産予算概算決定の概要』

（ア）多面的機能支払

「多面的機能支払」は、農地法面の草刈り、水路の泥上げ等の農業・農村の有する多面的機能を維持・向上するための地域の共同活動を支援しようとするもので、令和7年度予算に500億円を計上した。

令和7年度からは、農地維持支払や資源向上支払とともに、多面的機能の更なる推進への支援、水田の雨水貯蓄機能の強化（田んぼダム）への支援に加え、環境負荷低減への支援が講じられる。

（イ）中山間地域等直接支払

「中山間地域等直接支払」は、農業生産条件の不利な中山間地域等での農業生産活動を支援しようとするもので、令和7年度予算に285億円を計上した。

令和7年度からは、条件不利への直接支払とともに、棚田地域振興活動加算、超急傾斜農地保全管理加算に加え、ネットワーク化や統合による人材確保や活動の継続に向けた「ネットワーク加算」、スマート農業による作業の省力化・効率化を支援する「スマート農業加算」が講じられる。

（ウ）環境保全型農業直接支払

「環境保全型農業直接支払」は、環境負荷低減や生物多様性保全等の自然環境の保全に資する農業生産活動を支援しようとするもので、令和7年度予算に28億円を計上した。

令和7年度からは、化学肥料や化学合成農薬を原則5割以上低減する取組と合わせて行う地球温暖化防止や生物多様性等に効果の高い営農活動（有機農業、堆肥・緑肥の施用等の生産方式）への支援とともに、新たに有機農業移行への重点支援や水田からのメタン排出を抑制するための仕組みが講じられる。

（４）林野関係予算

令和 7 年度林野関係予算は3,068億円（対前年度65億円増）で、令和 6 年度補正予算1,416億円と合わせて4,484億円（令和 6 年度予算と令和 5 年度補正予算を合わせた額（4,404億円）から80億円増）となった。

令和 7 年度予算では、生産資材の確保・安定供給や鳥獣被害対策等とともに、カーボンニュートラルの実現と花粉症解決に向けた森林・林業・木材産業総合対策を講じることとし、川上から川下までの「森林・林業・木材産業グリーン成長総合対策」に144億円を計上した。このうち、令和 7 年の第217回国会（常会）に森林経営管理法改正案の提出が検討されている¹⁶ことを見据え、新たに「森林の集約化モデル地域実証事業」に 5 億円を計上した。同事業は、小規模・分散、境界が不明な森林への対応として、林業経営体への集積・集約化を促進するため、関係者による情報共有や、合意形成、経営管理の一層の円滑化に役立つ条件整備等を実行するモデル事業を支援しようとするものである。

また、林野関係予算の過半を占める治山事業や森林整備事業等の林野公共関係予算は、2,735億円となった（令和 7 年度予算1,880億円、令和 6 年度補正予算817億円等）。さらに、被災した治山・林道施設等の速やかな復旧整備を実施・支援するための「災害復旧等事業」に令和 7 年度予算93億円、令和 6 年度補正予算363億円を計上し、令和 6 年能登半島地震及び令和 6 年 9 月の豪雨への対応として「被災木材加工流通施設等緊急復旧対策」に令和 6 年度補正予算 1 億円を計上した。

（５）水産関係予算

令和 7 年度水産関係予算は1,589億円（対前年度50億円減）で、令和 6 年度補正予算1,324億円と合わせて3,183億円（令和 6 年度予算と令和 5 年度補正予算を合わせた額（3,170億円）から13億円増）となった。

令和 7 年度予算では、水産資源の適切な管理と水産業の成長産業化のため、海洋環境の変化を踏まえた高度な資源管理の実現に向けて、「漁業収入安定対策事業」に令和 7 年度予算160億円、令和 6 年度補正予算225億円、「漁業取締・密漁監視体制の強化等」に令和 7 年度予算149億円、令和 6 年度補正予算74億円、さらに、「資源調査・評価の充実と新たな資源管理の着実な推進」に令和 7 年度予算88億円の内数を計上した。

また、新たに「海業振興支援事業」に令和 7 年度予算 3 億円、令和 6 年度補正予算 2 億円を計上し、実証調査やモデルづくり、民間事業者との連携の仕組みや体制づくり等、地域において漁業者等が海業に一步を踏み出すための取組を支援することとしている。

水産公共関係予算は、1,215億円（令和 7 年度予算813億円、令和 6 年度補正予算403億円）で、このうち、「水産基盤整備事業」に令和 7 年度予算731億円、令和 6 年度補正予算320億円を計上した。

なお、令和 6 年能登半島地震等への対応として「水産業共同利用施設等復旧事業」に令和 6 年度補正予算 5 億円を計上した。

¹⁶ 食料安定供給・農林水産業基盤強化本部（第 8 回）（令 6.8.27）資料 1 『食料・農業・農村基本法改正等を受けた新たな政策の展開方向』

（６）その他

ア 合理的な価格の形成

改正基本法は、「食料の持続的な供給が行われるよう、農業者、食品産業事業者、消費者その他の食料システムの関係者により、持続的な供給に要する合理的な費用が考慮されるようにしなければならない」としている（第２条５項）。

特に、農業生産資材価格が高止まりし¹⁷、恒常的なコスト増を生産者が賄うことが困難となっている現状もある。そこで、合理的な価格の形成に向けて、コスト構造等に関する調査、コスト指標の作成の促進や取引実態調査、消費者等の理解醸成を図る取組等を実施することとしている（「合理的な価格の形成」令和７年度予算０.５億円、「円滑な価格転嫁に向けた適正取引推進・消費者理解醸成対策事業」令和６年度補正予算６億円）。

なお、政府は、令和７年の第217回国会（常会）において、食料の持続的な供給に必要な合理的な費用を考慮した価格形成の仕組み等の法制化を検討している¹⁸。

イ 環境負荷低減のクロスコンプライアンス

改正基本法は、「環境と調和のとれた食料システムの確立」を新たな基本理念とし、「食料システムについて、食料の供給の各段階において環境に負荷を与える側面があることに鑑み、その負荷の低減が図られることにより、環境との調和が図られなければならない」としている（第３条）。

環境負荷低減のクロスコンプライアンスとは、農林水産業により生じる新たな環境負荷の低減及び各補助事業等の目的達成の両立を図るため、全ての補助事業において、最低限行うべき環境負荷低減の取組の実践を義務化しようとするものである。令和６年度から試行的に実施され、令和９年度からの本格実施を目標としている¹⁹。

３．おわりに

近年、農林水産予算が減少傾向にある中、２年連続で増額は確保したものの、基本法が制定された平成11年度予算（３兆４,０５６億円）の７割以下の水準となっている。そして、農業構造転換集中対策期間の初年度予算の確保について、坂本哲志前農林水産大臣は「基本計画に定める施策を的確かつ着実に進めていくためには、その施策の推進の原動力となる予算そして定員を確保する必要がある」と述べ²⁰、また、江藤拓農林水産大臣は「これから５年間の構造改革にふさわしい予算の総額をまず獲得する」と述べていた²¹ものの、大幅増とはならなかった。

農林水産業の魅力向上及び成長産業化を通じた、他産業並み所得の確保は、中山間地域等で営農する農業者を含む全ての農林水産業者にとって必要であり、また、農地等の生産

¹⁷ 令和６年１１月の農業生産資材価格指数は１２０.０となっている（令和２年＝１００）（農林水産省『農業物価統計調査 農業物価指数（令和６年１１月）』（令６.１２.２６））。

¹⁸ 食料安定供給・農林水産業基盤強化本部（第８回）（令６.８.２７）資料１『食料・農業・農村基本法改正等を受けた新たな政策の展開方向』

¹⁹ 農林水産省『環境負荷低減のクロスコンプライアンス（みどりチェック）の導入について』（令６.９）

²⁰ 第２１３回国会衆議院農林水産委員会議録第８号１０頁（令６.４.９）

²¹ 第２１６回国会参議院農林水産委員会議録第２号４頁（令６.１２.１９）

基盤の確保や食料の安定供給のためにも欠かせない。そのため、改正基本法の趣旨を十分に踏まえ、農林水産業においては、必要な予算の確保、水田農業の在り方をはじめとした施策の充実、さらに、農林水産省だけでなくオールジャパンでの農業構造の転換につなげていくことが重要である。

(とくなが はるな)