

農村と都市をむすぶ

特集 2026年度農林水産予算の特徴と課題
神山安雄 安藤光義 堀口健治 友田滋夫

2026年 6 月号 NO.890



編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ 二〇二六年六月号(第八九〇号) 特集 二〇二六年度農林水産予算の特徴と課題

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可
二〇二六年六月一日発行 毎月一回一日発行 第七六巻第六号

農村と都市をむすぶ

頒価二二〇円 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 〇三三三〇八四三五〇



「となみチューリップフェア」(写真提供:中澤英輔氏)

表紙の写真は、「京成バラ園の春バラ」です。千葉県八千代市の京成バラ園では1,600品種、10,000株のバラが育成されており、毎年5月上旬から6月中旬が春バラの最盛期になるようです。また、バラは一季咲きと四季咲きに分かれており、「一季咲き」のバラは、毎年4月末～5月末に咲き始めて5～6月に見頃を迎える春にしか咲かない品種のことを指し、「四季咲き」のバラは、6月中旬から11月にかけて、春・夏・秋と楽しむことができる種類のこです。なお、温室であれば冬でも花を楽しむことができるため「四季咲き」と呼ばれています。

また、上掲の写真は、富山県砺波市の「となみチューリップフェア」の模様です。となみチューリップフェアは、例年GWシーズンに開催され、今年の開催で75回目を迎えたそうです。会場の砺波チューリップ公園には、300品種、350万本のチューリップが色鮮やかに咲き誇るそうです。

「農村と都市をむすぶ」編集委員会

(農林行政を考える会)

編集代表	谷口信和	東京大学名誉教授
編集長	安藤光義	東京大学教授
編集委員	堀口健治	早稲田大学名誉教授
	神山安雄	農政ジャーナリスト
	小林信一	静岡県立農専大学名誉教授
	小坂雅充	日本農業研究所客員研究員
	友田滋夫	日本大学准教授
	作山巧夫	明治大学教授
	西川邦夫	日本大学教授

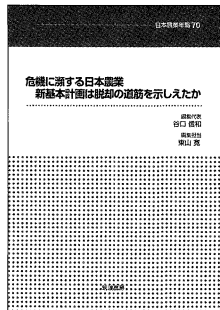
「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介

日本農業年報70

危機に瀕する日本農業 新基本計画は脱却の道筋を示しえたか

2020年4月に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」を編集委員全員が食料安全保障の視点から世界農業・東アジア農業との比較を通じて明らかにするとともに、適正な価格形成をめぐるフランスの経験との対比、担い手政策を軸として農地確保と所得支持について日本と欧州諸国の比較検討を行っている。

編集代表 谷口 信和
編集担当 東山 寛

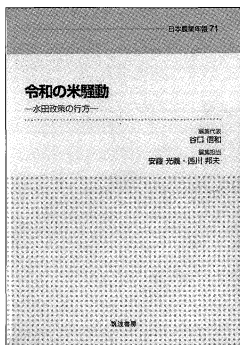


日本農業年報71

令和の米騒動—水田政策の行方—

令和の米騒動を総論、第1部 令和の米騒動を分析する、第2部 主要産地の動き、第3部 米生産・流通の関係者からみた令和の米騒動という多面的な視点から、大学とシンクタンクの研究者・ジャーナリスト・農業団体職員・農業生産者・生協関係者など総勢15名が多彩に分析した包括的な図書。

編集代表 谷口 信和
編集担当 安藤 光義
西川 邦夫

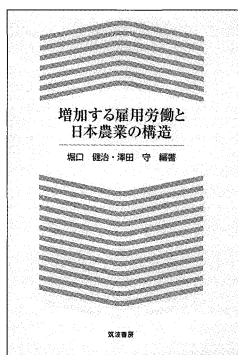


増加する雇用労働と 日本農業の構造

労働者が農業を支える仕組みが広がっている。経営者、家族だけでなく、従業員が重要な担い手になっているのである。

- ① 担い手の労働者を、直接雇用で派遣や請負、外国人を含め、その大きさを示した。
- ② 法人に労働者は多いが、正規かパートか、キャリアアップはどうか、代表的な事例を集め分析した。
- ③ 家族経営でも人を雇うことで展開を図り、後継者が戻るなど、新たな動きを紹介している。

堀口健治・澤田守 編著



◎「日本農業年報70」、「日本農業年報71」、「増加する雇用労働と日本農業の構造」は筑波書房（TEL03-3267-8599）までお問い合わせください。

「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介

農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革

安倍・菅政権下のTPPと農協改革の背景

第2次安倍政権では、自民党農林族・農水省・農協から成る農政トライアングルが崩壊し、TPP締結や全中解体のような急進的な農政改革が首相官邸主導で実現した。その背景にある地殻変動を、TPP参加協議にも従事した元農水官僚の研究者が明らかにする。

作山 巧 著



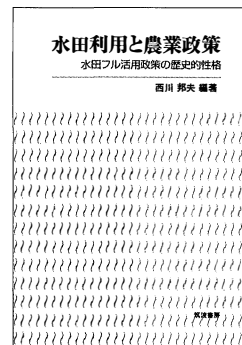
水田利用と農業政策

水田フル活用政策の歴史的 성격

主食用米が2023年産から2024年産に切り替わる端境期は、全国的にスーパー等の小売店の棚から米が消え去る事態となった。

政府は、コロナ禍以降になって本格的に畑地利用への復帰を推進しているが、「令和の米騒動」はその転換の過程、つまりは米政策の空白期間で引き起こされた。水田フル活用政策について、主に水田利用に与えた影響について、地域性と歴史性の2面から検証した。

西川 邦夫 著



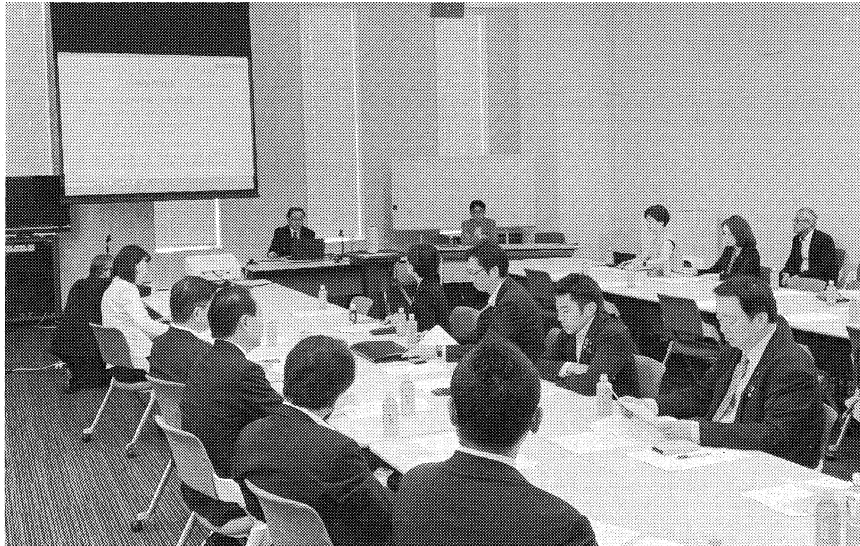
コメ危機の深層

西川邦夫 著

国民生活に大きな影響を及ぼした「令和のコメ騒動」。2024年夏以降、米価は上昇を続け、翌年春には前年比2倍の高値を付けた。量販店の棚からコメが消えた。政府備蓄米の放出など、異例の決定にもかかわらず、米価は高値を維持している。コメはなぜ不足したのか？ 流通に問題はあるのか？ 生産性はなぜ低いのか？ 輸入や輸出はどうなる？ 何より「適正価格」はいくらなのか？ 気鋭の専門家が「令和のコメ騒動」の背景と構造的な問題を解き明かし、日本の主食の将来を考える。



◎「農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革」は農林統計協会（TEL03-6450-2851）、「水田利用と農業政策」は筑波書房（TEL03-3267-8599）、「コメ危機の深層」は<https://bookplus.nikkei.com>までお問い合わせください。



「全農林農政学習会・参議院会館にて」(編集部)

目 次

特集 2026年度農林水産予算の特徴と課題

1. リード.....神山安雄 (4)
2. 2026年度農林水産予算
＝構造転換の道筋と政策転換の行方＝.....神山安雄 (5)
3. 農業構造転換集中対策の検討
－農地の大区画化と共同利用施設の再編集約・
合理化を中心に－.....安藤光義 (16)
4. 就農者を増やし必要な経営体数の維持を.....堀口健治 (26)
5. 食料安全保障・食料政策関連予算の動向.....友田滋夫 (36)

〔時評〕 相続税による都市農地減少の危機M2号 (2)

☆表紙写真「京成バラ園の春バラ」(写真提供：青木海氏)
「農村と都市をむすぶ」2026年6月号(第76巻第6号)通巻第890号

相続税による都市農地減少の危機



二〇二二年問題（生産緑地の指定を受け
てから三〇年が経過し、一気に解除が進ん
で大量の市街化区域内農地が転用される
という問題）に対応するため生産緑地法が改
正された。その結果、生産緑地のかんりの割合が特定生
産緑地に切り替えられ、懸念されるような事態は回避さ
れることになった。しかしながら、相続税支払いのため
の農地の切り売り、相続税対策としての借入金による賃
貸住宅建設に伴う農地転用は進んでおり、都市農地の減
少を止めることはできていない。都市農家の多くは不動
産賃貸業を営んでおり、農地以外の宅地を保有している
ため、ひとたび相続が発生すると莫大な相続税が課せら
れてしまうからである。

（首都圏を中心に進む地価高騰）

気になるのは最近の地価高騰である。特に首都圏の住
宅価格の高騰は深刻で、東京都内では一億円を超える
「億ション」が当たり前となるどころか、価格上昇に歯
止めがかからない。都内の住宅市場から弾き出された人
たちは隣県に住宅を求め、地価高騰は周辺地域に波及し
ている。かつてのバブル経済の時は「年収の五倍で家が

買えない」という怨嗟の声が高まり、都市農家に農地を
吐き出させるために生産緑地法の改正が行われた。今回
は外国人による投機的な住宅購入が問題視され、タワ
マンション節税を封じるための制度改正も行われること
になった。

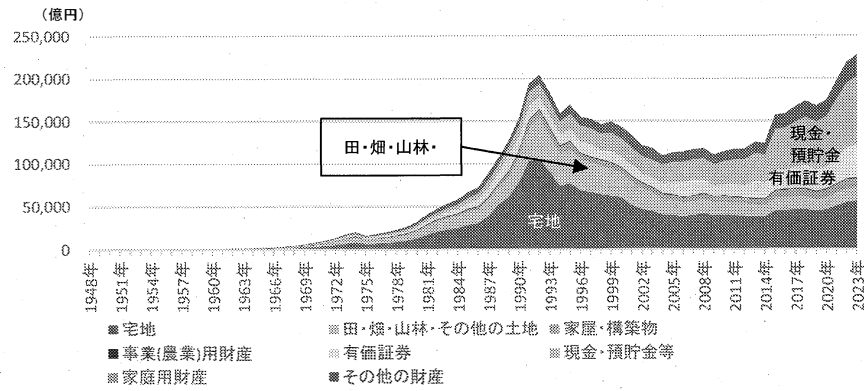
（公示地価・路線価の上昇による相続税負担の増加）

実勢価格の上昇は地価公示結果にも反映されることに
なる。令和八年地価公示の概要によれば、「三大都市圏
平均では、全用途平均・住宅地・商業地のいずれも五年
連続で上昇し、上昇幅が拡大した」と記されている。公
示地価の上昇は相続税評価の基準となる路線価の上昇に
つながる。つまり、都市農家の相続税負担を増加させる
方向に働くことになる。それは相続税支払いのための農
地の切り売り、相続税対策としての借入金による賃貸住
宅建設に伴う農地転用に拍車をかける可能性がある。特
定生産緑地制度の導入によって小康を得たものの、どこ
まで持ちこたえられるだろうか。

（特定生産緑地への移行率の低下）

特定生産緑地への切り替えて高い実績をあげた東京都
ではあったが、平成四年に指定を受けた生産緑地のうち
九四・五％（ $1,111,111 \text{ ha}$ ）が特定生産緑地に移行
したが、平成五年の移行率は八六・〇％（ $991,666 \text{ ha}$ ）、
平成六年の移行率は八二・〇％（ $880,000 \text{ ha}$ ）と推移してお

相続人の種類別取得財産価額の推移



資料：『国税庁統計年報』より筆者作成

り、生産緑地から特定生産緑地に切り替えられる割合は
低下している。もちろん、平成四年に指定を受けた生
産緑地の面積が圧倒的に多いのだが、割合が低下してい
るのは事実であり、気になるところである。都市農家の
意識も変化している可能性があるかもしれない。

（相続による取得財産価額の上昇）

―相続税圧力の高まり―

実際、相続税の対象となる財産の金額は増加してい
る。取得財産価額の推移を示した表をみていただきたい
。バブル経済の時期に当たる一九九〇年前後に土地の
評価額が上昇し、いったんピークを形成するが、その後
は低下する。しかし、アベノミクスが本格化した頃から
現金・預貯金、有価証券が増加し、最近では宅地、田・
畑・山林・その他の土地の金額も再び増加し始めた。都
市農家の相続税負担は間違いなく高まっている。このま
まだと相続税による都市農地減少の危機が再燃し、今度
こそ都市農地は止めを刺さされることになってしまいか
もしれない。（M2号）

注

- (1) 東京都都市整備局HPより。
- (2) 二〇二六年二月一七日付け毎日新聞「株急騰 想像以上の相
続税 いつの間にか「富裕層」だ」。

特集 二〇二六年度農林水産予算の特徴と課題

二六年度農林水産予算は、前年度当初予算比二五〇億円（一・一％）増の総額二兆二九五六億円。二五年度補正予算の九六〇二億円と合わせた一体的運営となる。

大きな柱は、「農業構造転換集中対策を通じた食料安全保障の強化」。二六年度予算と二五年度補正予算は、構造転換集中対策の二年度目の推進予算と位置づけ。二六年度当初予算では中央競馬会からの臨時・特例措置（年二五〇億円、四年間で一〇〇〇億円）を活用している。

構造転換集中対策の農地の大区画化等、共同利用施設の再編・集約化などあわせ、食料安全保障の強化と農林水産業の持続的発展のため、生産性の向上、輸出の促進、稼げる農林水産業の創出、気候変動への対応等の関係施策を充実・強化するとされている。

特集では、二六年度予算と二五年度補正予算を中心に構造転換、担い手対策、食料安全保障を検討した。

神山論文では、政策転換をにらみ、経営所得安定対策と日本型直接支払等の推移を、決算ベースで検討した。安藤光義論文は、構造転換集中対策について、担い手への農地集積・大型機械の導入等の前提である農地整備

に向けた補助事業の補助率を三分の二に引き上げる工夫を評価。その上で、経営耕地面積規模二〇ha未満層の離農跡地を二〇ha以上層が不十分にしか引き受けられていない現実を指摘。優先すべきは、担い手への農地集積・集約ではなく、担い手の育成・確保であると結論づけている。

堀口健治論文は、三〇年までの見通しでは、法人等団体経営体の経営耕地面積の拡大・増加分が主業経営体と準主業・副業的経営体の減少分の三分の一しか吸収できない現実を指摘。団体経営体をさらに増やすだけでなく、主業、準主業・副業的経営体数の維持・規模拡大で自給率を向上させるべきとした。そのための就農準備資金・経営開始資金、雇用資金の対象拡大など拡充を提言している。

友田滋夫論文は、新たな食料安全保障観に基づいて、二六年度予算が「食料安全保障の強化に向けた構造転換対策」と政策推進方向を整理した旨を指摘。そのためには、不安定化する農産物・食料の国内調達・供給力の強化が必要であると提言している。 文責・神山安雄

二〇二六年度農林水産予算Ⅱ構造転換の道筋と政策転換の行方Ⅱ

農政ジャーナリスト 神山安雄

1. 本稿の課題

二〇二六年度農林水産関係予算は総額二兆二九五六億円、前年度当初予算比二五〇億円（一・一％）増である。一体的に運営されるとする二五年度補正予算の農林水産関係・総額九六〇二億円と合わせると、三兆二五〇〇億円規模になる（図1）。

三〇年度を目標年次とする新たな食料・農業・農村基本計画（二五年四月、閣議決定）は、二九年度までの五年間を農業構造転換集中対策期間として、構造転換をうけて食料安全保障を強化するとした。あわせて、二四年夏の米不足の発生から、二七年度からの水田政策の転換を打ちだした。

ここでの第一の課題は、二六年度農林水産予算が、二

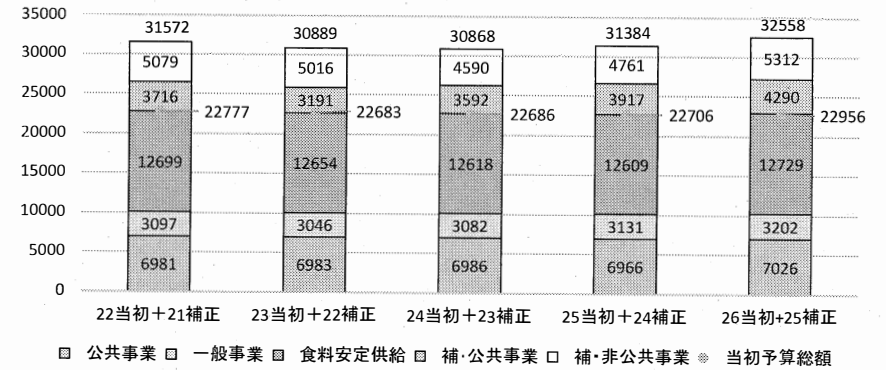
五年度補正予算と合わせて、農業構造転換集中対策を本格的に推進する対策期間二年度目の予算として、どのような性格をもつかを検討することである。

第二の課題は、二七年度からの水田政策の転換に向けて、水田活用の直接支払交付金を中心とする経営所得安定対策と、これに関連する日本型直接支払の中山間地域等直接支払・多面的機能支払・環境保全型農業直接支払がこれまで果たしてきた効果が、二六年度予算に引き継がれながら、どのように政策転換に結びついていくのかを検討することである。

2. 二六年度国家予算の性格

高市政権は「積極財政」をかかげている。二六年度国の一般会計予算は二二三兆三〇九二億円と史上最高額で

図1 農林水産予算の推移（2022～2026年度、当初予算+前年度補正予算）



資料：農林水産省資料および財務省資料により作成
 注1) 食料安定供給関係費は、財務省の区分による。
 2) 一般事業費は、(非公共事業費-食料安定供給関係費)。

加)を圧迫することになる。

第二の特徴は、一般歳出のうち、防衛費の突出した増加である。

二六年度国の一般歳出でもっとも多いのは、社会保障費(三九兆円)である。

社会保障費は、自然増六三〇〇億円程度増を、薬価改定や高額医療費制度の見直しなどにより高齢化による増加分(年金スライド分を含む)四八〇〇億円程度の増加に抑え、二六年度予算では医療報酬・介護報酬改定や生活扶助基準見直し等の経済・物価動向等を踏まえた対応を加算して、七六〇〇億円増としている。

国の一般歳出の予算編成の優先順位一位は、この社会保障費である。社会保障費の抑制的な編成を行った後、他の関係予算の編成に移る手順である。

安倍政権の特に安保法制以降、予算編成の優先順位二位に防衛費が位置することになった。高市政権は、特に防衛費を優先する傾向を強めている。

二五年度補正予算の「防衛力と外交力の強化」の項目には、防衛力整備計画対象経費五〇二億円、米軍再編事業三四五億円が計上された。「これらと関連経費を合わせて一・一兆円(対GDP比二%水準)を前倒し達成」との説明が付けられている。

防衛力整備計画の下で、防衛関係予算は、当初予算べ

ある。前年度当初予算に比べ七・一兆円余り(六・二%)増額である。

一般会計の歳入のうち、国債収入は二九・六兆円、前年度当初予算対比三・三%増で、税収の増加を見込んでいるため、国債依存率二四・二%となっている。

しかし、国債収入のうち建設国債は六・七兆円と一・一%減であるが、特例国債(赤字国債)は二二・九兆円と四・六%増である。二六年度当初予算と一体的に運営するという二五年度補正予算の総額一八兆三〇三四億円のうち、国債収入は一兆六九六〇億円(うち特例国債八兆一五七〇億円)と、六四%を占めている。このため、二五年度国の補正後予算の国債依存率は三〇・二%となった。

その意味で、国の財政における国債依存の構造は変わっていない。

二六年度国の一般会計予算の第一の特徴は、国債費(償還・利払い費)の増加である。二六年度一般会計の歳出のうち、国債費は三一・三兆円、前年度当初予算に比べ三兆円余り(一〇・八%)増加した。

政策金利〇・七五%、長期金利の上昇という「金利のある世界」の中での国債費の増加は、国債費と地方交付税交付金(二六年度当初予算では兆円〇・六%増)を除いた一般歳出の伸び(同兆円〇・三%増)

ースで、二三年度は前年度当初予算に比べ二六・三%増、二四年度一六・五%増、二五年度九・四%増と増額され、二六年度当初予算では九兆三三三億円(同三・八%増)と九兆円の大台を超えた。

3. 農林水産予算の位置と性格

農林水産予算の位置

二六年度農林水産予算は、総額二兆二九五六億円、前年度当初予算に比べ二五〇億円(一・一%)増である。

この増額にもかかわらず、二六年度農林水産関係の当初予算が国の一般歳出(一般会計から地方交付税交付金等と国債費を除いた数値)に占める比率は、二六年度も三・三%と、二四年度、二五年度当初予算での比率と同じである。農林水産予算の一般歳出に占める比率は、一五〜一七年度に四・〇%に低下し、以後、四%を割り込んで、比重を低下させている。

構造転換集中対策期間と位置づけられているが、そのための予算の確保は、当初予算ではなく、補正予算に頼らざるをえない。現に構造転換集中対策期間の二年度目の予算確保は、二五年度補正予算での農林水産関係九六〇二億円のうちの構造転換集中対策二四一〇億円の上位に、二六年度当初予算での四九四億円を上乗せして確保されているかたちである。

つ、農地の大区画化等、共同利用施設の再編・集約化、スマート農業の導入・開発等、輸出産地の育成を推進。

——主食用米生産の増加等の状況も踏まえつつ、食料安全保障の強化や農林水産業の持続的な発展を図るため、生産性の向上、輸出の促進、稼げる農林水産業の創出、気候変動への対応等に向けて関係施策を充実・強化。

同時に、高市政権は、二五年度補正予算と二六年度当初予算とは一体的なものとしている。農林水産予算でも、特に農業構造転換集中対策の関連予算は前年度補正予算と当初予算とを一体的に運営するものとしてとらえるべきであろう。

民主党政権は、一〇年度予算編成において、選挙公約の農業者戸別所得補償を実施するための財源を農業農村整備事業費の削減に求めた。一二年十二月の総選挙で復帰した自公連立の安倍政権は、大幅削減されてきた農業農村整備事業など公共事業費を〇九年度水準まで回復させるため、補正予算で公共事業費を積み増す手法をとった。この間の補正予算は公共事業を中心に編成されてきた(図1)。この補正予算編成の手法は自民党政権下で現在もつづいていて、農業構造転換集中対策予算も公共事業・補助事業を中心に補正予算編成の手法に合致している。

4. 食料安定供給関係等予算の推移

三〇年を目標年次とする新たな食料・農業・農村基本計画(二五年四月、閣議決定)は、農業構造転換集中対策をつうじた食料安全保障の強化とあわせて、二七年度からの水田政策の転換をかけた。

ここでは、水田政策の転換にかかわる経営所得安定対策と日本型直接支払(中山間地域等直接支払、多面的機能支払、環境保全型農業直接支払)のこれまでの実績と二五年度、二六年度予算について、みることにする。

食料安定供給関係費の推移

財務省は、食料・農業・農村基本法が施行された二〇〇〇年度から、農林水産関係予算の公共事業と非公共事業の区分で、非公共事業のうち食料安定供給関係費とそれ以外の一般事業費の区分を採用してきた。

食料安定供給関係費は、基本法施行当初には稲作・麦作・大豆経営安定対策と食品安全行政などの事業費などを分類項目に入れていた。食料安定供給関係費が増えるのは、二〇〇七年度からの農政改革三対策のなかで、品目横断的な水田・畑作経営所得安定対策が実施された時期からである。その後、民主党政権による農業者戸別所得補償制度が米の所得補償、畑作物の所得補償、水田活

農業構造転換をつうじた食料安全保障の強化については、二五年度予算の成立を受け、二五年四月、自民党から集中対策に要する予算(総額一・三兆円)が提言された。これを受け、政府が検討、二五年度補正予算からの対応方針が決まっていた。

構造転換集中対策の関連予算(表1)は、初年度が二五年度当初予算と二四年度補正予算の合計で一・二三八億円、二年度目が二六年度当初予算と二五年度補正予算の合計で二九〇四億円である。残り三年間で九〇〇〇億円、年三〇〇〇億円が必要とされる。

構造転換集中対策は、二五年度当初予算二四四億円に二六年度当初予算では二五〇億円増額の四九四億円が計上された。二五〇億円の財源は、日本中央競馬会(JRA)からの臨時・特例措置が活用された。JRAからの臨時・特例は、年二五〇億円を四年間、計一〇〇〇億円が措置される予定である。

二六年度農林水産当初予算の二五〇億円の増額は、JRAからの臨時・特例措置での財源確保によっている。

——農業構造転換集中対策として、財源を確保しつつ

表1 農業構造転換集中対策(2025~2026年度)

単位：億円

	2025年度 当初予算	2025年度 補正予算	2026年度 当初予算	26年度当初 ・25年度補正
農業構造転換集中対策・計	244	2,410	494	2,904
①農業農村整備(農地の大区画化等)	126	574	166	740
②共同利用施設の再編集約・合理化	69	811	238	1,049
③スマート農業技術・新品種開発、機械導入	28	897	54	951
④輸出産地の育成	22	129	37	166

資料：農林水産省「令和8年度農林水産予算の概要」2025年12月、により作成

注1) 2026年度当初予算から財源として日本中央競馬会(JRA)から臨時・特例の措置250億円を活用。2026年度から4年間、合計1,000億円の予定。

2) 農業構造転換集中対策の初年度は2025年度当初予算+2024年度補正予算の合計1,206億円、2026年度当初予算+2025年度補正予算の合計2,904億円。自民党から2025年4月に農業構造転換集中対策の5年度間に予算規模1.3兆円が提言され、これを受け政府が検討、JRAからの臨時・特例措置による財源確保が決まった。

表3 戸別所得補償・経営所得安定対策の推移（2010～2026年度）

		米の所得補償		水田活用 の交付金	コメ新市 場開拓等	畑作物 産地形成	畑地化 促進助成	畑作物の 交付金	加算 交付金	総額	収入減少影 響緩和対策
		定額部分	変動部分								
戸別所得 補償	2010	1,529	1,539	1,890	-	-	-	1,271	36	6,229	83
	2011	1,533	-	2,218	-	-	-	1,578	36	5,365	7
	2012	1,552	-	2,223	-	-	-	1,781	47	5,603	2
	2013	1,559	-	2,161	-	-	-	1,675	2	5,397	47
経営所得 安定対策	2014	747	-	2,498	-	-	-	1,859	8	5,112	516
	2015	715	-	3,048	-	-	-	2,113	-	5,876	332
	2016	708	-	3,168	-	-	-	1,754	-	5,630	179
	2017	705	-	3,141	-	-	-	1,985	-	5,831	54
	2018	-	-	2,986	-	-	-	1,732	-	4,718	69
	2019	-	-	2,938	-	-	-	2,197	-	5,135	4
	2020	-	-	2,960	-	-	-	2,058	-	5,018	49
	2021	-	-	3,280	-	-	-	2,263	-	5,543	397
	2022	-	-	3,228	-	-	-	2,118	-	5,346	184
	2023	-	-	2,970	108	294	520	1,926	-	5,818	32
	2024	-	-	2,747	108	173	371	1,923	-	5,322	9
	2025	-	-	2,870	110	135	195	2,024	-	5,334	446
	2026	-	-	2,752	140	-	-	1,924	-	4,816	468

資料：農林水産省、農業者戸別所得補償制度および経営所得安定制度等、収入減少影響緩和対策の支払実績。各年度、等により作成
 注1) いずれも交付金支払い実績。ただし、2025年度、2026年度は当初予算額。畑地化促進助成、コメ新市場開拓等の予算は前年度補正予算を含む。
 2) 2010年度の畑作物の交付金は、生産条件不利補正対策（ゲタ対策）の支払実績。
 3) 加算交付金は、戸別所得補償制度における規模拡大・再生利用・緑肥輪作加算の合計。
 4) 収入減少影響緩和対策は、年産ごとの支払実績。なお、2025～2026年度は当初予算額。

の「農振農用地区域内かつ地域計画区域内」の傾斜等の基準を満たす農用地が対象。集落協定等にもとづく活動の体制整備単価への取組み要件はネットワーク化活動計画の作成とされた。推進費を含む予算規模は、二四年度二六・一億円から二五年度二八・四・六億円に増額され、二六年度予算も二五年度と同額である。

多面的機能支払

多面的機能支払は、農地維持支払、資源向上支払（共同活動・長寿命化）から成り、推進費を含む予算規模は二四年度四八・五・九億円から二五年度五〇・〇・五億円に増額され、二六年度予算でも二五年度と同額が確保された。

多面的機能支払では、環境負荷低減の取組みへの支援（環境保全加算）が新設された。これは、化学肥料・化学農薬を原則五割以上低減する取組みとあわせて長期中干し・冬期湛水・夏期湛水・中干し延期・江の設置といった環境負荷低減に取り組み面積が増加する場合に支援するもの。

環境保全型農業直接支払を二七年度からみどりの食料システム法の枠組みに入れた新たな環境直接支払として、個別経営に対する直接支払を可能にするため、前期まで共同活動による環境負荷低減の取組みとして支援対

払交付金の二分の一への削減（二四～二七年度）、米の直接支払の廃止（一八年度以降）にもかかわらず、主食用米の生産調整・需給調整が強化されたため、広義の経営所得安定対策費の交付金支払い実績の総額はほぼ同じ規模で推移している。

二六年度予算では、飼料用米などの主食用以外の米や麦・大豆作から主食用米への回帰が進んだため、水田活用と畑作物の直接支払は予算規模が縮小している。二六年度産米では、いまのままいけば、飼料用米をはじめとした主食用以外の米の供給が四〇万トン程度不足することが予測されている。主食用以外の米、麦・大豆など、多様な需要を把握しながら、それに応じた生産を確保できるような予算執行が課題になっている。

5. 日本型直接支払の実績と予算

中山間地域等直接支払、多面的機能支払、環境保全型農業直接支払とも二五年度から新たな対策期間に入っている。これに伴い、二五年度予算は前年度予算に比べ増額され、二六年度予算も二五年度予算と同額が確保された。

中山間地域等直接支払

中山間地域等直接支払は、二五年度から中山間地域等

象であったものを、多面的機能支払の枠組みにあらかじめ入れたのである。

環境保全型農業直接支払

環境保全型農業直接支払は、化学肥料・化学農薬を原則五割以上低減する取組みとあわせて、有機農業や堆肥・緑肥の施用、総合防除など地球温暖化防止・生物多样性保全等に効果の高い営農活動の取組みを支援するもの。二五年度からの新たな対策期間では、有機農業への交付金単価を一〇a当たり一・二万円から二五年度以降では一・四万円に引き上げた。

環境保全型農業直接支払も、推進費を含む予算規模が二四年度二六・四億円から二五年度二八億円に増額され、二六年度も二五年度と同額が確保された。ただし、環境保全型農業直接支払は、予算の範囲内で交付金を交付する仕組みであり、申請の多い場合は交付金が減額されることがある。また、二七年度からの新たな環境直接支払交付金では、みどりの食料システム法認定農業者による先進的な環境負荷低減の取組みを支援する仕組みを検討するとの但し書きがついている。

日本型直接支払の予算措置・地方財政措置

日本型直接支払の実績（表4）をみると、中山間地域

環境直接支払をみどりの食料システムの政策的枠組み内に組み立てる道筋をつけるといった政策転換の一環をこなう役割をもっている。

しかし、農業構造転換は、農地の大区画化やスマート農業技術の導入などにみられるように、農業経営の大規模化・大幅コスト削減を一边倒とする政策路線である。米のコスト指標が水稲作付面積一〇三ha規模層の米生産費を土台にして積み上げたように、中小規模経営を抜きにしては米の再生産・安定供給が可能とならない。また、多様な農業者の存在を抜きにして、農業・農村地域社会の維持ができない。

新たな環境直接支払制度のように、みどりの食料システム法の認定農業者だけを支援対象にした仕組みが万全なのかどうか。環境保全型農業直接支払が支援対象にしてきた共同活動の冬期湛水など環境保全型農業を、多面的機能支払の加算交付金の支援対象とするだけでいいのか。また、中山間地域等直接支払でも環境保全型農業に対する支援方策を考えなくていいのか。さまざまな課題が湧き上がってくる。

農業構造転換への道筋をつけて、水田政策等の転換の方向性をさぐる意味から、二六年度農林水産予算の足らざる事柄はどこにあるか、検討することが重要だ。

- 注
- (1)財務省資料「令和8年度予算のポイント」二〇二五年十二月。
 - (2)財務省、二〇二五年度補正予算の説明資料。
 - (3)財務省資料「令和8年度農林水産予算のポイント」二〇二五年十二月。
 - (4)詳しくは、神山安雄「経営所得安定対策とその財政構造」(1)農村と都市をむすぶ、二〇二四年七月、(2)同、二〇二四年一月。

表4 日本型直接支払の支払実績の推移(2014～2024年度)

	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	
	取組み面積 万ha	交付金額 億円	交付面積 万ha	交付金額 億円	取組み面積 万ha	交付金額 億円
2014年度	196.2	838.0	68.7	541.8	5.77	34.0
2015年度	217.7	905.8	65.4	514.1	7.42	42.1
2016年度	225.1	934.4	66.1	523.3	8.46	45.8
2017年度	226.6	934.7	66.3	528.7	8.91	45.9
2018年度	229.3	935.9	66.4	530.9	7.95	45.1
2019年度	227.4	940.7	66.5	533.4	7.98	45.4
2020年度	229.1	941.1	63.9	521.8	8.08	44.5
2021年度	231.1	941.0	59.7	523.7	8.17	45.0
2022年度	231.8	941.2	60.2	529.8	8.28	46.0
2023年度	233.1	943.2	61.2	530.0	8.65	48.3
2024年度	233.0	941.0	61.8	531.7	9.06	50.3
2025年度	..	500.5	..	284.6	..	28.0
2026年度	..	500.5	..	284.6	..	28.0

資料：農林水産省、多面的機能支払交付金および中山間地域等直接支払交付金、環境保全型農業直接支払交付金の各実施状況、各年度、などにより作成

注1) 多面的機能支払の取組み面積は農地維持支払の取組み面積。

2) 交付金額は、直接支払交付金の支払総額。

3) 2025年度、2026年度は、国費負担分の予算額。国費負担は、事業費の50%、事業推進費(国費負担100%)を含む。

等直接支払で気になることは交付対象面積の減少傾向である。

二四年度までの交付金総額にあわせ、二五年度と二六年度の国費負担分の予算額(推進費を含む)を表示した。国費負担分の予算額が交付金総額の実績の半額程度であることは、三つの支払制度とも国費負担が50%であるためである。地方自治体の負担は残り50%であるが、地方自治体負担の一部は地方交付税交付金等の財政措置(地方財政措置)で軽減されている。

中山間地域等直接支払は、地方財政措置が三九%で、実質的な地方負担は都道府県六%、市町村五%である。多面的機能支払と環境保全型農業直接支払は、地方財政措置が四〇%で、実質的な負担は都道府県六%、市町村四%である。

実質的な地方負担のあるメリットは、知事特認・地方特認の取組みが直接支払交付金の対象になることである。一方、デメリットは、予算の配分が実績主義におちいって事業規模が伸びないことである。

6. まとめにかえて：残された課題

二六年度農林水産予算は、農業構造転換集中対策の二年度目の予算という性格をもっている。同時に、例えば環境保全型農業直接支払を見直し、二七年度から新たな

農業構造転換集中対策の検討

―農地の大区画化と共同利用施設の再編集約・合理化を中心に―

東京大学大学院農学生命科学研究科教授 安藤光義

1. はじめに

―補正予算等による確保と地財措置での工夫

改正された食料・農業・農村基本法に基づく最初の五年間は農業構造転換集中対策期間とされ、その名の通り、農業の構造転換を通じて食料安全保障の確保を政策目標として次の四つが具体的な対策として掲げられた。

(1)農地の大区画化等、(2)共同利用施設の再編集約化・合理化、(3)スマート農業技術・新品種の開発、生産性向上に資する農業機械の導入、(4)施設整備、規模拡大等を通じた輸出産地の育成である。

基本的な方向としては担い手の減少を生産性の向上によって対応していこうとするものであり、農業生産基盤の強化を図るものとして理解することができるが、(3)は

農研機構の基盤強化による技術開発力の向上と、それを起点としたスマート農業技術の普及を目指すものであり、(4)は輸出拡大余地の大きい現地系商流の獲得を目指すものであり、ポイントは(1)と(2)にあると考える。そこで本稿では、この(1)と(2)を中心に検討を行うことにしたい。

各論に入る前に予算確保の問題について最初に触れておきたい。この財源をどこに求めるかは難しいところがある。令和八年度当初予算四九四億円に対し、令和七年度補正予算は二、四一〇億円と補正予算頼みであり、また、JRAから四年間にわたって二五〇億円、計一、〇〇〇億円も拠出を受けることで何とか対応している。当初の五年間に区切った特別措置で予算を確保し、公共事業として都道府県・市町村の支出を求めるとともに地

方財政措置^②を拡充した点が工夫であったとして評価することができる。

2. 農地の大区画化の課題

農地の大区画化は、(3)の生産性向上に資する農業機械の導入にとっての前提条件でもある。この仕組みは、圃場整備と大型機械の導入をセットで実施することで農業構造の改善を図ろうとした、かつての農業構造改善事業にまで遡ることができる。農林水産省の資料では「地域計画に基づく農地の集積・集約化やスマート農業技術の導入の加速化による生産性向上を図るため、農地の大区画化等を推進するとともに、中山間地域においてきめ細かな整備を実施^③」と記されている。

(水田の整備状況)

最初に水田の整備状況を確認しておきたい。『令和六年度 食料・農業・農村白書』によると、二〇二三年現在、水田面積全体(二三四万ha)のうち、三〇a程度以上の区画に整備済みの面積は六八・七%(二六〇万ha)と三分の二となっているが、担い手への農地の集積・集約化や生産コストの削減に特に資するとされる五〇a以上の区画に整備済みの面積は一二・三%(二九万ha)と八分の一にすぎず、1ha以上の大区画に整備済みの面積は僅か六・三%(一五万ha)でしかない。また、自給率

向上のために必要な麦や大豆作にとって重要な暗渠排水の設置等による汎用化が行われた面積は四七・七%(一一一萬ha)と半分にとどまっている。

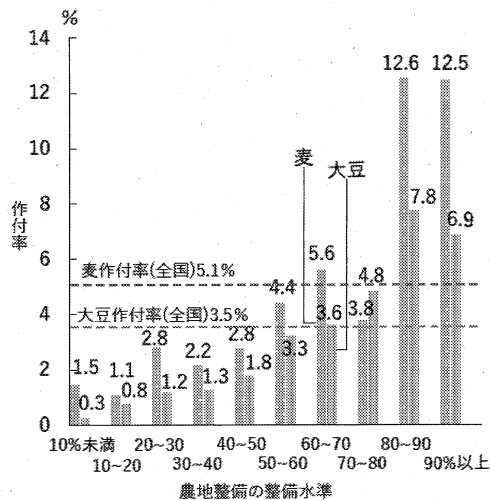
(大区画化の効果)

―農地集積の進展と麦・大豆作の拡大

次世代を視野に1ha以上の大区画化整備を推進していこうという目標は意欲的であり、早晚求められる課題を見越しての取り組みである。実際のところ、圃場整備の実施は担い手への農地集積率の向上に寄与している。☒

1は、横軸に農地整備率(田については三〇a程度以上区画整備されているもの、畑については区画の形状が方形に整備されたものの割合)を、縦軸に担い手への農地集積率(農地中間管理機構の実績に基づく)を取り、都道府県別にプロットしたものが^④、農地整備率が高い都道府県ほど担い手への農地集積率が高まる傾向にあることが分かる。また、担い手が農地を受けられない理由として「農地が分散していること(五六%)」「農地が未整備であること(四七%)」をあげる割合が高く^⑤、ますます少なくなる担い手に離農者の農地を引き受けてもらって農地を守っていくためには圃場整備は必要不可欠ということである。そのような意味で大区画圃場整備を農業構造転換対策の柱とすることに異存はないし、推進すべき目標であると考ええる。

図2 農地整備率と麦・大豆作付率



出所：「令和6年度食料・農業・農村白書」179頁

図3 令和8年度の水田における麦、大豆、非主食用米等の所得 (10a当たりのイメージ)

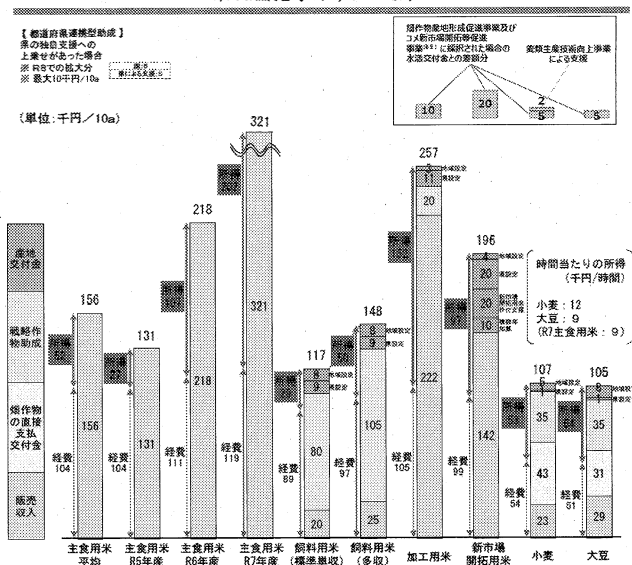
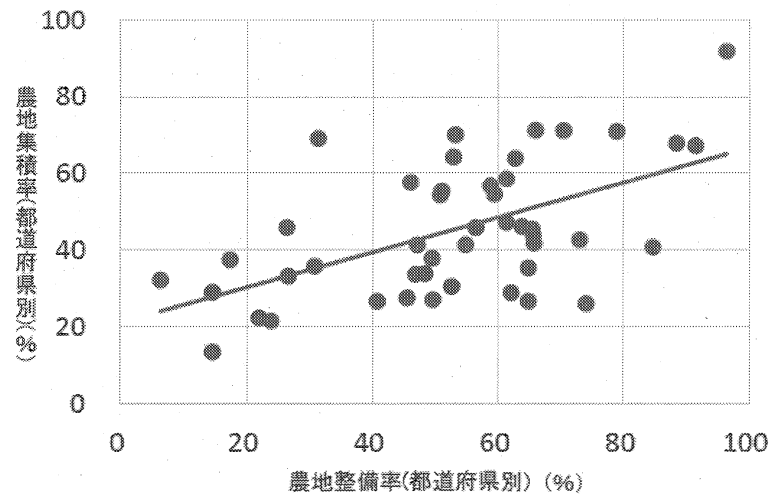


図1 農地整備率と農地集積率



出所：「農地整備をめぐる事情」15頁

しかしながら、圃場整備実施後にどのような営農体制を実現していけばよいかという点では課題が残されている。

図2は、横軸に農地整備の整備水準を、縦軸に麦と大豆の作付率を取り、北海道と沖縄県を除く全国の市町村について集計した結果を示したもののだが、農地が整備されている市町村ほど麦・大豆の作付率が高くなる傾向にあることが分かる。農地が整備されている市町村ほど麦・大豆などの転作作物の導入が進んでいるということである。特に整備水準が八割以上のところでは二割前後が麦と大豆の作付けとなっている点が注目される。また、『令和6年度食料・農業・農村白書』でも1ha区画の圃場整備と汎用化によって1〜10ha規模の大規模水田作経営が水稲・麦・大豆の二年三作を実現している事例が紹介されている（一七八頁）。

（麦・大豆作の梯子は外されないかー水活廃止の衝撃）
これが大区画圃場整備後に目指すべき水田利用だとすると、鍵を握っているのは麦・大豆の導入が担い手の経営安定に繋がるかどうかである。懸念されるのが水田政策の見直しであり、水田活用の直接支払交付金（以下、水活とする）の廃止である。この水活の廃止は麦・大豆作の経営収支にとっては大きなマイナスである。

図3は「令和8年度 経営所得安定対策の概要」のパ

ンフレットのに掲載されているものだが、米価の高騰によって主食用米に比べて小麦と大豆の所得面での有利性は大きく失われているが、そこに「戦略作物助成」として計上されている水活三五、〇〇〇円／一〇aが消滅してしまうと、小麦の所得は一八、〇〇〇円／一〇a、大豆の所得は一九、〇〇〇円／一〇aとなってしまふ。これは麦・大豆作の経営は成り立たなくなることを意味する。もちろん、水活の予算は作物ごとの生産性向上のために転用されることになっており、単収に応じた面積払いを行うという案が示されたが、肝心の金額は確定しておらず、生産者は判断することができない^⑧。また、圃場整備事業は整備後に要件が課されており、全面的に水稻を作付けることはできないという制度的な不整合という問題も存在している。

農地の大区画化は方向性として間違っていないのだが、それ以外の関連する政策との調整が今後の課題として残されているのである。

(自力畦畔除去による大区画化の支援)

この問題をクリアするために用意されたのが「大区画化等加速支援事業」だと考えられる。同事業は、法人等の農業者が自ら行う、畦畔除去による区画拡大や暗渠排水当の簡易な基盤整備を定額で支援するものである。定額上限は、区画拡大が七〇、〇〇〇円／一〇a、畦畔除

去が四〇、〇〇〇円／一〇〇m、暗渠排水が一八〇、〇〇〇円／一〇aなどとなっており、担い手に面的な集積を図る場合は一・二倍まで、一ha以上に大区画化する場合は一・三二倍まで引き上げるとされている^⑨。調査・調整活動にあたる組織として大区画化等推進協議会を設置し、現場の状況に応じて機動的な対応ができるようにした点が工夫である。畦畔除去による圃場の大区画化は、滋賀県を代表する大規模水田作経営であるフクハラファームが早くから実施して効果をあげており^⑩、こうした取り組みを支援するものとして期待される。大規模借地経営が展開する平坦水田地帯では、彼らの規模拡大余力を伸ばすような支援を行うだけで—その多くは麦・大豆作面積が大きく、水活の廃止に見合うだけの助成金の交付が経営の安定にとって不可欠である—、農業構造の転換は進んでいくと考えられる。

ただし、それ以外の地域、特に中山間地域では、ここで検討したような仕組みが機能する状況にはない。中山間地域に対しては中山間地域等直接支払制度の単価引き上げなどが課題として残されているが、現時点ではまだ具体的な提案はされていない。また、圃場整備との関係でいえば、確かに中山間地域農業農村総合整備事業は用意されているが、傾斜地で圃場を大きく取ろうとする畦畔が大きく草刈りの負担が増すことになるの

で、それとは違う基盤整備の方法を検討していく必要がある。

3. 共同利用施設の再編集約化・合理化の課題

共同利用施設の再編集約化・合理化は、①老朽化が進んでいる共同利用施設及び卸売市場等について、生産性の向上、物流の効率化を図ること、②食肉・食鳥処理施設、家畜市場、レンダリング施設、乳製品加工基幹施設等について、流通の効率化を図ることを目的としている。特にJA系統が運営する施設の七割が地区三〇年以上と耐用年数を超えており^⑪、その更新が喫緊の課題となっている。

(地財措置等での地元負担軽減、既存施設の再編集約が課題)

予算措置としては、農産施設は国五〇%負担に都道府県の五%負担があると国が五%上乗せ負担、地元負担四〇%、畜産施設は国五〇%負担、地元四〇%負担であったのが、構造転換集中対策の五年間については、農産施設・畜産施設ともに国五〇%負担に都道府県・市町村の八・三%の負担があると国が八・三%上乗せ負担、地元負担三三・三%と三分の一負担で実施できるようになった点大きい。また、都道府県・市町村の地方財政措置として、年度内だけでなく翌年度についても地方債の充当

率を一〇〇%とし、基準財政需要額への参入率も都道府県・市町村ともに五〇%となった点も大きい^⑫。事業実施に手が挙がるように地元負担を減じる措置が講じられることになった。

課題は既存の施設の再編集約の実現である。特に食肉・食鳥処理施設や家畜市場については事業費の関係からハードルは高く、また、県内に当該畜種の施設が存在していないケースがあることが有識者から指摘されている^⑬。

(産地の再編集約のハードルは高い)

—ハード事業先行では成果は上がらない

施設の再編集約は産地の再編集約を意味している。この点についての生産者の合意形成が実現しなければ事業に着手することはできない。原材料費・資材費・人件費の高騰によって建設費が急騰しているため、生産者の高齢化が進み、営農意欲が衰えているような産地では、事業費の三分の一を負担することになる生産者の合意を取り付けることは至難の業である。産地振興のための長期的な戦略の構築という裏付けがあつてはじめて事業に手が挙がるのだが、これを一から始めて短期間で実現することは極めてハードルが高い。ハード事業先行型では思ふような実績は上がらないことである^⑭。

(園芸産地は農業構造転換とは違う路線を目指すべき)

ことができ、そのための障害を取り除くための農地の大区画化であり、農地バンクを通じた農地の面的な集約化という構図になっている。

しかし、この路線には限界がみえてきている。表は、前回のセンサスから今回のセンサスの間に20ha未満層が失った経営耕地面積に対して、同じく前回のセンサスから今回のセンサスの間に20ha以上層が増加させた経営耕地面積の割合（ここではそれを「20ha以上層の経営耕地面積カバー率」と呼ぶ）を示したものである。例えば、2010年のそれは、2005年から2010年にかけて20ha未満層が失った経営耕地面積に対して、同じ期間に20ha以上層が増加させた経営耕地面積の割合を示すものであり、表での全国の数字は七八%となっている。下層の離農によって供給される農地のどれくらいが上層に引き継がれているかを示す便宜的な指標だと考えていただければと思う。

表から分かるのは、2005年から2010年にかけては、規模要件を課した旧品目横断的経営安定対策への対応として全国的に集落営農が設立されたことを反映し、この指標は全国七八%、都府県七五%と比較的高い値となっていた（下層が供給する農地の四分の三が上層によって引き継がれていた）が、その後は大きく低下した状態が続いている。都府県は三五%から三九%と僅か

表 20ha以上層の農地カバー率の推移

	単位：千ha				
	今回20ha未満層の経営耕地面積 ①	前回20ha未満層の経営耕地面積 ②	20ha未満層の減少経営耕地面積 ③=②-①	20ha以上層の増加経営耕地面積 ④	20ha以上層の経営耕地面積カバー率 ④/③
全国					
2010年	2,444	2,729	285	224	78%
2015年	2,158	2,444	285	105	37%
2020年	1,799	2,158	359	141	39%
2025年	1,508	1,799	291	58	20%
北海道					
2010年	208	259	51	47	92%
2015年	172	208	35	18	50%
2020年	136	172	37	14	40%
2025年	102	136	34	-34	—
都府県					
2010年	2,236	2,470	234	177	75%
2015年	1,986	2,236	250	87	35%
2020年	1,663	1,986	323	126	39%
2025年	1,406	1,663	257	91	35%

注1：20ha以上層の経営耕地面積カバー率= (④/③) × 100
 注2：2025年の北海道の20ha以上層の経営耕地面積は減少しており、カバー率は適用することができないため「—」とした
 資料：各年農林業センサスより筆者作成

しかし、この共同利用施設は産地振興にとって不可欠なものであることは間違いない。最近の日本農業賞を受賞した産地では、JA会津よつばのかすみ草部会は2004年に「雪室」と呼ばれる集出荷貯蔵施設を建設することで「パーフェクトコールドチェーン体制」を実現しているし、JA伊豆の国専委員会も2005年にパッケージセンターを建設することでパック詰めにかかる生産者の労力の軽減を図り、生産者は栽培に専念できるようになったことで品質と収量が安定化するという成果をあげている。特に選果施設は、中小規模の生産者の負担を減らし、彼らの生産を下支えするという機能を果たしており、この点はもっと評価されてよいのではないだろうか。

規模拡大＝農業構造転換という路線になじまない園芸作経営、施設園芸経営は新規就農者の育成・確保が重要であり、既存の共同利用施設の更新を図ることができれば十分なように思う。減少していく担い手のすそ野を広げ、生産者の数を維持する方が重要なのである。地域計画では兼業農家や半農半Xも「農業を担う者」として位置づけたという原点に立ち戻る必要がある。

(改正食糧法における民間備蓄との関係は)

改正食糧法では「大規模な米穀の出荷又は販売を行う事業者に対する一定量の米穀の在庫の常時保有」を義務

付けることになるが、これにJA系統が該当する場合、「政府は、民間備蓄事業者に対し、米穀の常時保有が円滑に行われるようにするために必要な財政上の措置その他の措置を講ずるもの」とされているので、カントリーエレベーター等はこの措置の対象となるように思う。そして、農業構造転換集中対策によって更新された米穀の貯蔵施設に対して改正食糧法の財政上の措置が重なることで、政府備蓄の民間備蓄への移行が進められるということになるのだろうか。そうではなく、これは筆者の全くの誤読・誤解であり、両者は無関係ということなのだろうか。

いずれにしても改正食糧法で民間備蓄事業者に在庫負担を強制する以上、そのコストに見合うだけの支援を行う必要がある。どこも在庫負担は極力減らしたい中で、これを求めるには、そのための貯蔵倉庫増設への支援は不可欠であり、その財源をどこに求めたらよいかという問題が存在していると考ええる。

5. おわりに—農地集積・集約よりも担い手の育成・確保が課題

基本的に農業構造転換集中対策はこれまでと同じ路線、すなわち、離農者の農地を残っている担い手に集積することで構造改革を実現しようとするものだと考える

に上昇したが、二〇二五年には再び三五%に戻ってしまった。下層の離農によって供給される農地の三分の一強しか上層はカバーできていないのである。北海道も二〇一五年以降、この値は低下傾向にあり、二〇二五年には二〇ha以上層の経営耕地面積自体が減少してしまっている。

求められているのは担い手への農地集積・集約ではなく、担い手の育成・確保なのである。農業構造転換集中対策そのものは政策としてよく考えられていると思うが、冷静な現状分析を踏まえて、目指したい方向を掲げるのではなく、目指さなければならない方向の再検討が必要なのではないかと考える次第である。

注

(1) 農林水産省の最近の予算(前年度の補正予算と当該年度の当初予算の合計)に占める補正予算の割合は二五・二七%程度にのぼっており、これを農業・農村整備事業に限定すると、関連事業を除いた当初予算が予算総額に占める割合は五割強にとどまっている。補正予算が確保できないと十分な生産基盤整備ができない状態に陥っている可能性がある。農業農村整備事業の平成二二年度の当初予算が、前年度の五、七七億円から三、五〇〇億円以上も減額され、半分以上の二、一二九億円になったが、この状況から回復を図るために補正予算での措置が続い

てきたということである。

(2) しかしながら、こうした地方交付税に対しては「補助事業が過大となるのも、自分たちの国庫支出金給付に伴う地方の「裏負担」への交付税給付(もしくは地方財政対策における交付税源を見越しているためかもしれない)である。ここで交付税が(そこから自由に財源を引き出せるという意味で)中央官庁の「共有地」になっている(赤井ほか(二〇〇三):一三四—一五五)という批判があることも忘れてはならない。これは内需拡大というアメリカからの要求とバブル経済崩壊後の景気対策として大型の公共事業が実施された時期に対するものだが、この構造自体は現在も変わっていないと考える。

(3) 農林水産省(二〇二五)『令和八年度 農林水産予算の概要』、五一頁。

(4) 農林水産省農村振興局農地資源課(二〇二五)『農地整備をめぐる事情』、一一頁。

(5) 前掲注(4)、一五頁。

(6) 農林水産省(二〇二五)『令和六年度 食料・農業・農村白書』、一七九頁。

(7) https://www.maff.go.jp/j/seisaku_tokatu/antei/attach/pdf/keiei_antei_293.pdf

(8) 水田政策の見直しに関する問題、特に水田活用の直接支払交付金の廃止が及ぼす影響と問題については、安藤(二〇〇六)を参照されたい。

(9) 前掲注(3)、一二六頁。

(10) 地権者の了解を得て畦畔を撤去し、レーザーレベルを用いて圃場の大区画化を進めた結果、八〇〇筆を上回る圃場を三〇〇筆に集約化している。福原・藤井(二〇二二)を参照のこと。

(11) 二〇二六年二月二八日付け日本農業新聞「共同施設七割耐用年数超過 三〇年ぶり大更 新時代 産地一体の検討待ったなし」によると、現在稼働する農畜産物関連の共同利用施設五、六三八のうち三、九六九(七〇%)は築三〇年以上となっていることが記されている。

(12) 繰り返しになるが、前掲注(2)で指摘したように、地方交付税が中央官庁の「共有地」となっているという問題は引き続き続いている。

(13) この問題については静岡県立農林環境専門職大学名誉教授小林信一氏から指摘を受けた。ここに記して感謝の意を表したいと思います。

(14) この問題については農林中金総合研究所の尾高恵美氏が指摘している。二〇二六年二月二八日付け日本農業新聞「合意形成が鍵、将来像共有を」。

参考文献

○赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治(二〇〇三)『地方交付税の経済学』有斐閣
 ○安藤光義(二〇二六)『令和の米騒動後の水田農業政策の行方』

谷口信和代表・安藤光義・西川邦夫編著『令和の米騒動 水田政策の行方』筑波書房、六九—八九

○福原昭一・藤井吉隆(二〇二二)「大規模水田作経営の現状と課題—(有)フクハラファームの取り組み」『農業経営研究』四九(四)、四〇—四六

就農者を増やし必要な経営体数の維持を

早稲田大学名誉教授 堀口健治

1. はじめに

農業の担い手（労働）は生産要素として大事で、その動きは農業のすう勢を決する。ヒト型ロボットを含め機械化（資本）でそれを補えるといっても、これほどに自給率が低い日本農業は、機械を操作できる担い手の数を増やすことがまずは必要である。大規模経営に雇われる者の数が増えるだけではなく、中小規模経営体の数を維持するためにも担い手増加が必要である（農地面積維持・増加に貢献）。

大規模経営の数と規模が大きくなれば、減少する小規模経営の面積を吸収できると主張する向きもあるが、下記にみるようにそうはならない。

二〇二四年（令和六年）度農業白書冒頭の特集一「新

たな食料・農業・農村基本計画の策定」では、図表・特1-4（一五頁）によると、土地利用型農業では、二〇二〇年で経営体は五九・八万経営体、平均経営規模三・二haだから、一九一haの総面積になる。これを、内訳の法人等団体経営体数一・六万、主業経営体（農業所得が世帯所得の五割以上を占め、かつ六五歳未満の世帯員が年間六〇日以上自営農業に従事する個人農業経営体）八・二万、準主業・副業的経営体（準主業農家は農外所得の方が多いが農業に六〇日以上従事する世帯員がいる・副業的農家は農業に六〇日以上従事する世帯員がいない）五〇・〇万でみると、法人等団体経営体は平均規模二七・七haで四四・三万ha、主業経営体は八・五haで六九・七万ha、準主業・副業的経営体は一・五haで七五万haになる。合計は一八九万haでほぼ一九一萬haになる。

2. 新規就農者数の動向

これが、「農業構造の見直し」（農家数減少、高齢化進行、放棄地増加といった変化のトレンドが今後も続く前提の試算）によると、一〇年後の三〇年では、農業経営体計は二七・四万経営体で、平均経営規模を乗じると、一五三・四万haの総面積になる。これを三つの内訳で見ると、法人等団体経営体数二・一万に三二・八haで六八・九万ha、主業経営体は三・六万に一一・四haで四四・六万ha、準主業・副業的経営体は二・七万に一・八haで三九・一万haになる。合計一五二・六万haなのでほぼ一五三・四万haになる。

法人等団体経営体数のみが増加し、面積は四四・三万haから六八・九万haに増加するが、二四・六万ha増えただけである。主業経営体は六九・七万haから四四・六万haに減り、準主業・副業的経営体は七五万haから三九・一万haなので、それぞれの減少数二五・一万ha、三五・九万haの計六一万haの減少になるが、その減少分の三分の一に該当する分だけを引き受ける計算になる。単収の増加がそれほど大きくないとすれば、法人等団体経営体数をさらに増やすだけでなく、主業経営体も準主業・副業的経営体も、これほどの減少ではなく、それなりの経営体数の維持・規模拡大をすれば、全体の面積を減らさず自給率アップを達成できる。

農水省による「就農形態別新規就農者数」は、年次ごとにその一年間で新規に就農した数を、男女別・年齢階層別に示している（表1）。毎年、新規参入の農業従事者を示すから、農業者の純増加数が分かるのである。ただし毎年のように増加する外国人就農者の数は把握できていない。毎年、五千人から一万人台の規模で農業従事外国人が増えている実情からいえば、調査対象として把握してほしい。農業センサスは雇用契約で雇われる外国人を含む雇用者を把握するようになっていて、しかし二〇二五年センサスも未だに日本人との合計のみで、外国人だけの数は示してくれない。出入在留管理庁の統計の在留資格のところで正確に農業従事者数が分かるといっても、耕種と畜産の区別のみで、どの地域のどの農業に入っているかはわからない。

新規参入者数でも、外国人の参入が把握されているかは不明のようである。農業委員会では新規就農の外国人の数は分かるはずである。規模拡大の外国人の農業経営とは分けて把握しているからである。

表1は形態別にわかる。①新規自営農業就農者（農業従事を後継者として継ぐ経営者という人から世帯員として参加するという人まで、すべて含む）調査方法は、農

表1 就農形態別新規就農者数

単位：人

区分	計				新規自営農業 就農者		新規雇用就農者		新規参入者	
	2020年	2021年	2022年	2023年	2020年	2023年	2020年	2023年	2020年	2023年
男女計	53,740	52,290	45,840	43,460	40,100	30,330	10,050	9,300	3,580	3,830
49歳以下	18,380	18,420	16,870	15,890	8,440	6,420	7,360	6,880	2,580	2,590
50～59歳	7,300	5,880	5,460	5,140	5,620	3,400	1,220	1,160	460	590
60～64歳	9,030	9,760	6,750	5,350	8,050	4,650	780	490	200	210
65歳以上	19,030	18,230	16,760	17,070	17,990	15,870	700	770	340	430

業センサス調査で把握した個人経営体に対し、それから抽出して調査し推測する)から、②新規雇用就農者(新規にやとわれた年間七か月以上の常雇の数・団体経営体に対してのみ調査。技能実習及び特定技能の外国人は対象外)、そして③新規参入者(農業委員会等が把握する、新たに土地や資金などを調達して農業経営を開始した)まで、それぞれの数値がわかるようになってきている。表によると、二三年では新規就農自営農業就農者は三〇千人強(最大は六五歳以上の一六千人)だが、常に就農者全体の中でトップである。親元での就農者の数だが、六五歳以上が四九歳以下を押さえ最大である。すなわち「定年帰農」である。定年が伸びて帰農が遅くなってきたいるが、最近の機械化の進展や健康寿命の長期化があり、この層の農業・農村における重みは依然として大きい。他方、四九歳以下で帰農する人は早期退職であるが、定年帰農と同様に減少している。定年帰農の年齢が遅くなりつつあるので、帰農者への支援の対象年齢をより高齢にすべきである。

日本農業新聞二六年三月二一日号によると、農水省の補助が対象にしない五〇歳以上の人への就農支援が地方自治体に広がっている。山形県は就農準備資金と経営開始資金を県独自で五〇代以上に広げ、後に述べる就農準備資金は、五〇代が同額、六〇代以上は半額を出している。

る。経営開始資金は五〇～六五歳が対象で年間六六万円を出す。鳥根県は五〇～六五歳未満で研修期間は一年、支援額は移住者が月一二万円、県内在住者が月六万円、経営開始期間は最長二年、年最大七二万円を支援する。山口県や大分県の例も紹介され、市町村でも独自に五〇歳以上に出す例が報道されている。

新規雇用者は、実家に戻るよりも雇われで就農を選択する若者が増加する傾向を反映した時期があったが、最近では減少傾向にある。新規雇用を希望するものへの支援を、より対象幅を広げることで増加傾向に転じさせることを期待したい。

新規参入は、絶対数は少ないものの、増加傾向は維持している。これこそ、経営体数を増加させることにもなるので、支援措置は十分に多くの人を拾い上げる方向を検討してほしい。

そして最近公表された二四年の数字は、うれしいことに増加に転じていた。新規雇用就農者の増加である(千人弱増えて一万一八〇人)。特に新規学卒の就農者が農家出身、非農家出身ともに増えていた。

3. 就農準備資金・経営開始資金及び雇用資金

農水省の支援措置の主たるものであるこれらの資金を、より多くの人が対象になるように工夫することを期

待したい。

二〇二四年まではこれらの事業目標として、四〇代以下の従事者を四〇万人にする(農業労働力は九〇万人必要で、六〇代以下で安定的に担うとすると四〇代以下が四〇万人必要という計画)ことをあげ、さらに具体的な人数も併記するKPI型の人員目標管理があった。それが二五年の概算要求では四〇代以下の農業従事者の拡大のみが記載され方向性の強調のみにとどまっている。達成が困難で人数を書くこと未達が明らかになってしまいうからである。二六年は農業分野における生産年齢人口のうち、四九歳以下のシェアを全産業並みに引き上げる、という表現に変わっている。数ではなく構造を目標にした、フローからストックの管理である。説明はない。

年最大一六五万円(最長二年)の就農準備資金(旧農業次世代人材投資資金・準備型)は、実家に戻るか自力で就農、あるいは雇用就農するか、これ等の選択肢を持ちながら、二年間の研修が可能なので、生活費を得ながら勉強ができる。これは日本独特のよい仕組みである。就農が義務だが、もっとアナウンスし受ける人を増やしたい。そして最長三年の経営開始資金一六五万円にうまくつながるように応援したい。筆者は二二年まで日本農業経営大学の校長だったが、二年間の研修卒後に就農するには、非農家出身の学生は卒業前に農地を得てお

ねばならない。正式な取得手続きは卒業後四月以降になるが、そのための農地取得の準備をしておく。しかし新規就農者にとって、希望する地域で作目に合う農地を事前に得るのは簡単ではない。放棄地の斡旋が多いが、できれば既耕地の方が望ましい。放棄地だと仮契約を結び、在学中に起こしておくことが必要になる。

筆者は「孫ターン」を学生に勧めた。両親がすでに都会に住み、本人が探すには祖父母が住む農村がよいとしたのである。この方式だと、その地域に知り合いがいないう農地で農地を探すよりは、地域の人から応援を得やすい。なかなか農地中間管理機構（農地バンク）からの紹介が進まない下では、現実的なやり方である。

なお、卒業後は、申請して経営開始資金を受け取るように申請するが、資金は基本的に生活費に充てられる。予定した農地で収入を得るには一定の時間がかかるし、また農機具は先ずは準備した持参金で賄うしかない。ために経営としては自立が大変で、公的資金を借り入れたりすることが必要になる。

なお申請時、前年の家族の所得が六〇〇万円を超えるものは申請資格がないとなっているので、親からの応援を多くは期待できない。筆者はこの制限を外せと当初から言っている。だれでも応募する教育支援金は、所得の大きい世帯出身の若者は外してよい。だが就農は、独立

するための資金が必要なので親の所得が大きいからといって、制限を設ける必要はない。

4. トレーニングファーム（就農支援施設）の仕組みを広げる

最近、トレーニングファームが各地に現れ、ここに入ることで農業者として自立できる事例が多く出てきている。こうした事例は、上記の資金の支援にとどまらず、就農者のために農地及び施設を事前に農協等が用意し、就農者はそれらを借り入れることができる。

佐賀県の事例を紹介しよう（農業協同組合新聞二六年三月三日号）。JAさが・みどり地区トレーニングファーム（TF）である。最先端の環境制御システムの施設であり一七年から始まった。この仕組みは、農協だけでなく、県、市町村、部会等で生産協議会を設け、仕組みを支えている。

毎年新規就農者を域外から募集する。キュウリでは今年新たに二四人が就農した。TF設置前は栽培面積が一haだったがこの仕組みで二・三haに倍増し、販売金額は六・七億円から一六・七億円へと伸びた。特にこれらの新設ハウスでの高収量が効いている。

ここでの仕組みは二年制である。初年度は栽培の流れを実地研修するほか、土壌や肥料等の基礎知識、経営管

理等を座学で学び、二年目は模擬経営と位置づけ、自らの判断でキュウリ栽培を実践する。一年生の教育も雇う形で手伝う。独立後には臨時雇用の必要性も想定されるので、雇用のトレーニングもする。

研修後には用意された園芸団地に入るが、研修と同じ仕組みなので、二年の経験をすぐ実践できる。一部の人は、研修した施設でそのまま、自己の経営に移行できる。

生活費は農水省の就農準備資金で賄う。研修費用自体は無料である。応募者は一八歳以上、おおむね五〇歳未満だが、意欲があればそれ以上の人も採用する。それらの人は農水省の資金の対象外なので、JAが独自資金で年間一・二〇万円を支援する。なお就農者は全員三〇〇万円の自己資金が条件である。研修終了後は町内にある施設（県、市町村の補助金を使い、農協が用意する）を割り当てられ、一人前の農業者になる。施設や農地は借り入れて、一定期間後、買い入れに入る。

なおこれらのトレーニングファームは、多くが施設園芸や果樹等の収益性が高い作物を相手にしている点が共通するが、それでも現在の従事者に引き受け手がなく、新規就農者は収穫等、就農後の所得がすぐ可能なようになっていく。

この方式で、新規就農者が着実に増えているが、成功

の最大の要因は、農地を含め、経営としての最新の施設、仕組みを地元が事前に用意し、そこで研修し独立できることである。

似た様なものとしては、前から行われているが、北海道開発公社が離農した酪農家の施設や農地を買入れ、希望者に貸し付ける仕組み（農場リース事業）がある。地域で研修を受けた就農希望者だが、彼らにとって既存経営の第三者継承ともいえる。一定の年数後に、借入農場を買い取ることが予定されている。この仕組みも新規就農者として経営の数を維持することになる。

産地生産基盤パワーアップ事業や「強い農業づくり総合支援交付金」で地元と連携し、農水省が補助金を出す仕組みがあるが、これは新規就農者を受け入れるのではなく、産地パワーアップのために計画を作り、大規模農業での技術革新のための仕組みである。実施主体は補助金を受け取る農協や農業者（個人・法人）、民間事業者等であり、就農者を直接増やすためのものではない。

最近、離農する農家と参入したい新規就農者の間に地域組織が入り、単純な売買ではなく、今までの農業を継続しながら第三者継承を行うことで、農家の技術や販売等の無形資産が引き継がれ新規就農者の安定的な継承が可能になる事例が出てきている。農水省の経営継承・発展等支援事業等がそれを支援するが、これも新規就農者

を増やし、結果として家族経営の継続に貢献する。すでに述べた四九歳以下を対象にする就農準備資金・経営開始資金を含む農水省の農業人材強化総合支援事業は、農の雇用事業（雇用就農資金）や経営発展支援などの事業も含むが、農の雇用事業の支援金は雇用する経営者に入るの、実質、雇用規模を拡大するのに貢献する。この事業のさらなる拡大も期待したい。

5. 農業従事外国人の一層の受入れ政策強化

農業に従事する外国人は数を急増させ、今や大きな役割を果たしている。しかし政策対象として項目にあげ、予算も付けるようになったのは最近である。それまでは重視されていなかった。

外国の若者が、途上国の送出し機関を経由し、日本の農家からの雇用条件を理解し、現地面接で採用が決まれば、一定の日本語学習と準備をすることになる。契約ベースの一環であり、予定された時期に予定の人数が農家や農業法人のもとに確実にやってくる。募集すれば応募者が確実におり、契約すれば来日する、あてにできる労働力である。農業規模を拡大し新しい作目や機械導入を計画するとき、支える確実な労働力になる。外国人労働力の最大の強みである。

図1にみるように、毎年一万人前後増えている。二五

年農業センサスによると常雇い（日本人と外国人の計）は二四・二万人と公表されているが、増加傾向の常雇いを支えているのは外国人の役割が大きい。センサス調査と同年である外国人従事者は図によると七万人弱なので二四・二万人の三割を占めていることになる。

コロナで人の移動が止まった期間は実質的に二〇年から二二年までだが、それ以前までの増加が止まり、この間は入国も帰国もできず数は停滞であった。だがコロナが終わった二二年末では前年と比べ一・三万人も増えている。それ以降も毎年七千人から一万人弱と増加は続いている。またこのコロナ期間で質的な変化が起きた。コロナで帰国できず、雇用者の要請でそのまま日本に残るだけでなく、技能実習三号や一九年から制度が発足した特定技能一号の在留者として残ることになった。従来の技能実習制度の三年が終わって帰国する「回転型」（一回のみの来日可能で、次は新しい人が来る）の仕組みから、より長く在日する長期滞在型に変わってきた。そして在留資格が最長五年在日できる特定技能一号が増えているのが大事である。技能実習で在日している人の数は二四年末が最大で、それ以降は停滞ないし減少傾向に移るであろう。二七年四月から技能実習に代わる育成就労の新制度では、技能実習時の人数を上回ることはない。そして近年増えている特定技能一号は、インドネシアを

図1 農業の技能実習生数及び特定技能外国人数の推移



資料：出入国在留管理庁「職種・作業別 在留資格「技能実習」に係る在留者数」（2024年12月末現在）及び出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数」（2025年12月末現在）を基に農林水産省で作成
注：農水省ホームページ「農業分野における外国人材の受け入れ」（2026年4月）。
なお、2025.12の技能実習は堀口の推計（技能実習の総計はわかるので農業の構成比から推計）

主に、現地で日本語と技能試験の準備をして現地で試験をパスし、それで日本に来る人の数が、従来のように技能実習を終え特定技能一号になる無試験コースの人より増えるものとみられる。技能実習は受け入れ農家等が負担する管理費用等の負担が大きく、またその間に日本語を訓練し特定技能一号に必要なN4レベルをクリアするように育てることも求められるので、来日時にすでに特定技能一号をパスしている人を受け取る仕組みは歓迎され、多くの農業者はこの一号にシフトしている。

政府が新たに設定した受入れ上限で、外食業が特定技能一号の受入れ上限を四月早々に充足しそうと報道されているが、特定技能一号の増加テンポが速いことを見抜けなかったからだと思う。

さらに注目されるのは、一号の最終年の五年時では帰国せざるを得ないが、最近特定技能二号の試験をパスし、在日が無期限に更新できる同二号（家族をすぐ帯同できるし一〇年後には永住ビザの申請が可能になる）になる人が多くできてきていることである。表は略すが、その試験が毎月行われ、落ちても受験料を払えば受験可能なので受験者は多い。二五年の一月から二二年までの合格者は合計二七二五人おり、合格率はほぼ四割弱（耕種は五割弱の畜産より低い）である。だから毎年三千人弱が日本に残ることになる。図の二五年一二月末の特定技

能は一、二号の合計だが、二号はまだ少なくほとんどは一号だとして、これを五で割れば八千人弱が毎年帰国期限になる。その四割の三千人が二号として残り、五千人が帰国する形である。

また農業従事者の特定技能一号で二五年六月(三・五万人)の県別人数は示されている(表は略)が、最大は茨城県五千人、次いで北海道四千人、これに長野県三千人、熊本二千人と続くが、これらの道県合計で一・四万人(四割)であり、残りの六割が各県に分散する。茨城県、北海道は、露地野菜、施設園芸、そして畜産が主になるが、水田地帯が主の府県では外国人は少ない。特に西日本や中山間で外国人は少ないのが特徴である。しかし最近はその補助金等を受け、農繁期への派遣による外国人投入や分散する水田を集めての作業受託等、外国人雇用で対応する工夫が始まった。中山間地では集落営農、農事組合法人等で対応してきたが、担い手が高齢化し減少する中で、日本人の代わりに外国人を雇用する動きが出ている。耕作放棄を取るか、外国人を入れるか、そうした時期に来ている。

これは茨城県が今では特徴だが、水田地帯では外国人を雇用せず、機械を活用できる日本人を雇用しての大規模水田普通作が広がっていたが、稲作オペレーターの日本人が建設業などに移動し、やむを得ず外国人を訓練し

てスマート農業の稲作オペレーターにする工夫が始まった。茨城県の水田地帯にも、もともと外国人が多い畑作地帯と同様に、外国人が表れてきた。この方式を取り入れ、そうした工夫を西日本でも県が支援するようになってくると、外国人がほとんどいなくなった中山間地にも外国の若者が現れることになる。

この傾向が広がれば、従来の畑作地帯、施設園芸や畜産地帯で外国人が増えるだけでなく、今までいないところに外国人が増える。特定技能一号で雇用し、スマート農業に慣れさせ、大型特殊免許も取得できるほどに応援したい。特定技能二号になれば、長く定住してくれるので教育投資を回収できる。二号の人は一号の人を指導しチームリーダーとして期待できる。未だに外国人をみな単純労働レベルと思いついていて、認識の大きな間違いになる。

9. やすい

就農者が増えるためには農業で生活できる収入が増えないと進まないし、また雇用者が増えるためには地域で当たり前の給与が与えられなければならない。その上で、技術や経験を有するものを優遇することが必要で、農業で人を雇用する際に、ハローワークなどでは経験不問、専門を問わず、といった募集を多く見かけるが、こ

れはよくない。農業経験者・農学系出身者優遇、トラクター・農業機械操作経験者歓迎、さらには将来的に圃場管理・人員管理を担う人材を募集、といった条件を、たとえ規模が小さな雇用型家族経営でも、示す必要がある。

日本人パートと同じように地域の最低賃金で雇用が始まることが多い外国人であっても、勤続年数で時給は上がり、技術や日本語のレベル等で手当てを付けるところが増えて来ている。チームリーダーだけでなく、農場長等の幹部に外国人が就く例もみられるようになっていく。地域の中小企業として、農業もそうした雇用条件を、日本人だけでなく、外国人にも適用することが広がることを期待したい。

食料安全保障・食料政策関連予算の動向

日本大学生物資源科学部 友田滋夫

1. 新たな食料安全保障観の確立を反映した予算への変化

本稿では、二〇二六年度農林水産予算の概要について、とくに当初予算重点事項のⅠ「食料安全保障の強化」の部分に焦点を当てつつ、その特徴を検討する。

二〇二五年度当初予算の構成と「食料安全保障」

まず、重点事項に挙げられている項目がどのように変化してきたかを、過去の予算概要にさかのぼって見てみたい。二〇一〇年度以降の予算の中で、「食料安全保障」、あるいは「食料の安定供給」という言葉が重点事項の項目名として使われたのは、二〇二三年度予算のⅠ「食料安全保障の強化に向けた構造転換対策」が初めてであろう。その後、二四年度予算ではⅠ「食料の安定供

給の確保」となったが、二五年度と二六年度は二年連続でⅠ「食料安全保障の強化」とされた。

このように、「安定供給」と「安全保障」の間で揺れていた言葉が「安全保障」に傾斜していったのは、二〇二四年五月に成立した新基本法において、「食料安全保障」が、「良質な食料が合理的な価格で安定的に供給され、かつ、国民一人一人がこれを入手できる状態」と規定されたからだろう。とはいえ、二四年度と二五年度でⅠの中の項目構成はそれほど大きく変わっていない。

ただし、二〇二五年度はⅠの1(2)②として、後述する二四年度補正に引き続き「共同利用施設の整備等」が新たな項目として加わった。また、二四年度のⅠの1(4)「安定的な輸入の確保」は二五年度には「安定的な輸入及び備蓄の確保」とされ、その③として「不測時に備え

た食料供給体制強化対策」が新たな項目として加わった。さらに、「国民一人一人がこれを入手できる状態」に関しては、二四年度のⅠの4「適正な価格形成」が二五年度はⅠの3「合理的な価格の形成」とされ、二五年度Ⅰの4(2)「買物困難者、経済的に困窮している者の食品アクセスの確保」は、項目名は二四年度Ⅰの5(2)とほとんど変わらないものの、当該項目の「主要事業概要」を見ると、二四年度には書き込まれていた食品ロス対策の記述が二五年度には見当たらず、この予算は、食品ロス対策と食品アクセス対策の二兎を追うものから、食品アクセス対策に純化していく。

以上のように、二〇二五年度予算は、旧基本法に基づく二四年度予算の項目構成を引きずりつつ、新基本法の食料安全保障観に即して、「食料安全保障」という用語を用い、いくつかの点で新たな食料安全保障観に基づく取り組み内容を入れ込んだものと言える。

補正予算における「食料安全保障」の登場

新たな食料安全保障観は、食料安定供給・農林水産業基盤強化本部「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」(二〇二三年六月)の食料安全保障論を契機として明確化する。そのため、二三年度補正予算でも「食料安全保障」という言葉が用いられている。補正予算は、二

三年度、二四年度、二五年度ともにⅠⅤⅤの大項目で構成されるが、二三年度補正のⅠ「食料安全保障の強化に向けた構造転換対策」が、二四年度補正ではⅠ「新基本計画推進集中対策」に置き換わり、二五年度補正ではⅡ「食料安全保障の強化のための重点対策」に置き換わっている。その他の四大項目については、順序の入れ替えはあるが、名称はほぼ変わっていない。したがって、二五年度補正の「食料安全保障の強化のための重点対策」は二四年度補正の「新基本計画推進集中対策」に相当するもので、それはまた二三年度補正の「食料安全保障の強化に向けた構造転換対策」に相当するものと言える。

そこで二〇二三年度補正のⅠ「食料安全保障の強化に向けた構造転換対策」と二四年度補正のⅠ「新基本計画推進集中対策」の中の項目を比べると、二四年度補正ではⅠの中に1「地域農業を支える食料供給基盤の強化」が新設され、その中に①「共同利用施設の再編集約・合理化」と②「農地の大区画化等の基盤整備」が置かれている。

そして、二〇二三年度補正の大項目であったⅠ「食料安全保障の強化に向けた構造転換対策」の中の項目は、1(1)から3(3)に至るまで、ほぼそのまま二四年度補正のⅠの2「食料安全保障の強化に向けた構造転換対策」に取り込まれている。

両者の違いは、二〇二四年度補正においてIの2(2)「生産者の急減に備えた生産基盤の構造転換対策」の中に、「中山間地域等の振興」が加わったことであり、そのほかは①②といった丸数字レベルの項目の変化にとどまる。

このように、二〇二三年度補正予算と比べた二四年度補正の特徴は、「共同利用施設の再編集約・合理化」と「農地の大区画化等の基盤整備」を冒頭に位置づけたことにあり、二六年度予算における「農業構造転換集中対策」の萌芽を見ることができると。つまり、新基本法に基づいて二五年の新基本計画策定に向けての議論が進む中で、新基本計画に描かれた「初動五年間で農業の構造転換を集中的に推し進める」に向けた予算が、すでに二四年度補正の段階からみられるということになる。

二〇二四年度と二五年度の補正予算を比べると、さらに違いは大きい。最大の違いは、「構造転換」に関するものである。

二〇二四年度補正重点事項のI「新基本計画推進集中対策」と二五年度補正重点事項のII「食料安全保障の強化のための重点対策」の中の項目を比較すると、二五年度補正では(1)として「農業構造転換集中対策」が置かれたことが最大の特徴である。

そして「構造転換」はこの項目に集約され、他の項目

度予算のIの1に「農業構造転換集中対策」が新設されたことが最も大きな変化である。

これに伴い、二〇二四年度と二五年度の当初予算のIの1に置かれていた「食料の安定供給の確保に向けた構造転換」は、二六年度当初予算では「食料の安定供給」の部分と「構造転換」の部分に分割され、1「農業構造転換集中対策」と2「食料の安定供給の確保」がそれぞれ独立した項目となった。これは、新基本計画で「初動五年間で農業の構造転換を集中的に推し進める」とされ、二五年六月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針二〇二五」で「農業構造転換集中対策期間において、食料安全保障の確保や農業・畜産業の生産基盤の強化等を推進する」とされたことを踏まえ、食料安全保障と構造転換の関係を明確にしつつ、食料安全保障のために構造転換を図るという論理が意識されたからであろう。

以上のように、二〇二三年度補正・二四年度当初予算は旧基本法・旧基本計画の「食料の安定供給」観に基づく予算であったが、二四年度補正・二五年度当初予算は移行期で「食料安全保障」と「構造転換」が混然一体となっており、二五年度補正・二六年度当初予算に至って、「食料安全保障」とそのための「農業構造転換集中対策」という関係が明確に整理されたと言える。

からは「構造転換」という言葉がほとんど削除される。たとえば二〇二四年度補正重点事項のIの2(1)「過度な輸入依存からの脱却に向けた構造転換対策」は二五年度補正ではIIの(2)「過度な輸入依存からの脱却」とされる。また、二四年度補正重点事項のIの2(2)「生産者の急減に備えた生産基盤の構造転換対策」も二五年度補正ではIIの(3)「生産者の急減に備えた生産基盤の再構築」とされる。同様に、二四年度補正重点事項Iの2(3)「国民一人一人の食料安全保障の確立に向けた食料システムの構造転換対策」も二五年度補正ではIIの(4)「国民一人一人の食料安全保障の確立に向けた持続的な食料システムの構築」とされる。

以上のように、二〇二三年度から二五年度までの補正予算の推移を見ると、二四年度補正において新基本計画策定に向けた変化が始まり、二五年度補正においてそれが完成し、「食料安全保障」と「構造転換」が峻別されたといえる。

食料安全保障と構造転換の関連を整理した二〇二六年度当初予算

二〇二五年度と二六年度の当初予算は、I「食料安全保障の強化」を第一に掲げている点では同じであるが、Iの中に置かれている項目は若干異なる。特に、二六年

2. 農業構造転換集中対策と食料安全保障

農業構造転換集中対策の予算額

そこで、「食料安全保障」とそのための「農業構造転換集中対策」(以下「集中対策」という関係が整理された二〇二五年度補正・二六年度当初予算と、それが移行期にあった二四年度補正・二五年度当初予算について、より細かく予算項目や金額、概要を比較してみる。

まず、「集中対策」は表1のように、当初予算総額四九四億円で、前年度比二・〇倍になった。

「集中対策」の中には、①②④の項目が置かれており、これは二〇二五年五月の自民党食料安全保障強化本部・総合農林政策調査会・農林部会合同会議の「農業構造転換集中対策の実施に向けた緊急決議」に挙げられた四つの項目に対応するものである。

①は「農業農村整備(農地の大区画化等)」で、当初予算増加率は一・三倍にとどまる。内容的にも従来の農業農村整備関連事業を冒頭に集約した性格が強い。

これに対して、③「スマート農業技術・新品種の開発、生産性向上に資する農業機械の導入」は当初予算が一・九倍に伸びている。また④「施設整備、販路拡大等を通じた輸出産地の育成」も一・七倍に伸びている。

一・七〜一・九倍という水準は、「集中対策」予算の平

表1 農業構造転換集中対策予算の増加状況

	億円、倍					
	A 26年度 当初	B 25年度 補正	C A+B	D 25年度 当初	A/D	C/D
農業構造転換集中対策	494	2,410	2,904	244	2.0	11.9
①農業農村整備	166	574	740	126	1.3	5.9
②共同利用施設の再編集約・合理化	238	811	1,049	69	3.4	15.2
③スマート農業技術・新品種の開発、生産性向上に資する農業機械の導入	54	897	951	28	1.9	34.0
④施設整備、販路拡大等を通じた輸出産地の育成	37	129	166	22	1.7	7.5

「農林水産予算の概要」より作成

均的な伸びと同程度である。

「集中対策」に対応したスマート農業支援の拡充

スマート農業に関わる予算について、二〇二五年度と二六年度の当初予を比べると、二六年度に新たな内容が加えられた項目として、Ⅱの1④「農業支援サービス事業者の育成・確保」がある。一五年度のⅡの1④「農業支援サービス事業者の育成・確保」では使われていなかった「スマート農業」という言葉が二六年度の同項目では二度使われ、サービス事業者におけるスマート技術の利用を極めて重視する内容に更新されている。

また、二〇二六年度Ⅱの2②「スマート農業技術・革新的新品種の開発・供給」に関しては、二五年度Ⅱの2②でもスマート農業についての記述が見られる。しかし、二六年度予算ではスマート技術の即戦力性、大規模性、スマート技術による生産性の抜本的向上といった点が強調される内容に変化している。

Ⅱの2③「スマート農業技術・サービス事業の導入の加速化」も、二〇二五年度からスマート農業についての記述があるものの、二五年度は「モデル的な取組」の支援に重点が置かれていた。しかし、二六年度は「モデル的」という言葉が削除され、より広範な対象を支援する方向にシフトしているほか、スマート農業技術の導入効

果を高める栽培体系と機械の導入が強調されている。さらに、Ⅱの3⑥「農業生産基盤情報通信環境整備事業」は、二〇二六年度に新設された項目で、スマート農業の実装等に必要な情報通信インフラの整備を支援することとされている。

このように、スマート農業関係予算は、単に「集中対策」の予算が大きく伸びただけでなく、内容面での拡充を伴うものであり、食料安全保障上のスマート農業の位置づけが格段に高まったと言える。

「集中対策」に対応した輸出支援

二〇二六年度当初予算の重点事項Ⅰの6（二五年度はⅠの5）「農産物・食品の輸出の促進」を見ると、その項目構成は両年度ほぼ同じであるものの、内容は二六年度の方が拡充されている。たとえば、「戦略的」という用語は、二五年度までは②の輸出先での商流開拓・市場開拓の項目で使われていたが、二六年度からは①「輸出産地の形成・供給体制の強化」の項で使われるようになっていく。輸出拡大を前提として、輸出向け国内生産体制の整備と海外市場への効率的供給に重点が置かれ、「戦略的」対応の範囲を広げたと見える。

また、「農産物・食品の輸出の促進」のうち①「輸出産地・事業者の育成・展開」は、二〇二四年度四四億

円、二五年度六八億円、二六年度七五億円と連年増額されており、輸出予算も、四年度は二五億、五年度は増額されている。そして、五年度、六年度、当初予算ともに、単なる輸出産地の形成だけでなく、現産輸出産地の形成を支援するものも含まれており、輸出専用現産地の育成が意図されている。これに対応して、輸出向け環境整備の当初予算は、四年度は二億、五年度が三億円、二六年度が一億二千万円と停滞している。

このように、「集中対策」④に関連する予算額が大幅に伸びただけでなく、その内容の変化からみても、輸出専用大規模産地から輸出先現地までを一体のものとしてとらえて合理的なサプライチェーンを構築し、大量生産・コストダウンにより、品質面だけではなく価格面においても現地市場で勝ち抜くという戦略へと移行しつつあると考えられる。

しかし、気候変動によって国内向け供給が不安定化し、輸出志向によって茶葉等の一部産品の国内向け供給が不足している。また、牛肉については和牛を中心に輸出が順調に伸び続ける一方で、国内需要は低迷し、国産牛肉は一般家庭の日常食から遠ざかりつつある。「良質な食料が合理的な価格で安定的に供給され、かつ、国民一人一人がこれを手でできる状態」とは、日常食が安定的に供給されることによって実現するはずである。輸出

志向によって、国民が日常的には食べない農産物の生産に傾斜することは、食料安全保障にはつながらないのではないだろうか。

「集中対策」における共同利用施設再編予算の突出した伸び

「集中対策」の中で③と④以上に伸びているのは②の「共同利用施設の再編集約・合理化」で、伸び率は三・四倍となっている。また内容は、施設整備・更新というよりも、「再編集約・合理化」に重点が置かれている。

二〇二五年度と二六年度当初予算について、共同利用施設に関する重点事項の内容を比較すると、以下のとおりである。

Iの2③②(二〇二五年度のIの1②②)「共同利用施設の整備等」は、二五年度予算で「老朽化した共同利用施設の再編集約・合理化や産地の生産基盤強化を支援」とされていた部分から、二六年度予算では「産地の生産基盤強化」という語句が削除され、「老朽化した共同利用施設の再編集約・合理化を支援」となった。また、二六年度Iの5(1)「物流革新に向けた取組の推進」(二五年度のIの4(1))では、二五年度予算にはなかった「老朽化が進んでいる卸売市場の再編集約・合理化等の取組を支援」という文言が書き加えられ、卸売市場の

再編・統合の方針が明示された。主要事業概要で共同利用施設の整備支援予算額を見て、全体で一九、九五百万円から三三、七五百万円へと増額された増額分のはぼすべてが再編集約・合理化に係る予算の増額分であり、「老朽化した共同利用施設の再編集約・合理化」の重点度が高まっている。

以上のように、共同利用施設予算は、人口減少に伴う国内市場縮小対応として、再編合理化を強力に推し進めるための構成になっていると言える。しかしこうした再編合理化は、小規模産地の生き残りをますます困難にしていき、「産地の再編合理化」につながりかねない。中山間地域等の小規模産地が再編合理化されれば、食料安全保障の後退につながる可能性もある。

3. 食料調達の不安定化と食料安全保障

「令和の米騒動」への対応

二〇二六年度当初予算重点事項Iの2(1)「米の安定供給に向けた環境整備」は二六年度から新たに設けられた項目で、「米穀等安定生産・需要開拓総合対策事業」と、「米穀周年供給・需要拡大支援事業」からなる。そのうち前者は二五年度当初予算にはなかったもので、二五年度補正から予算が組まれ、二六年度当初予算にも計上された。これに対して後者は二五年度当初予算でも同額が

表2 米穀等安定生産・需要開拓総合対策事業の予算額

単位：百万円

	26年度当初	25年度補正	合計
米穀等生産力強化促進事業	714	184	898
気候変動対応等高需要種子増産・確保緊急対策事業		184	184
健全種子生産のための施設整備		50	50
急激な需要増に対する種もみ等確保に対する支援		134	134
米穀流通円滑化促進事業	30	200	230
米穀等需要開拓事業	220		220
米穀需給安定対策事業	550	2,000	2,550
米粉需要創出・利用促進対策事業		2,000	2,000
米粉商品開発等に対する支援		440	440
米・米粉消費拡大に向けた支援		100	100
米粉製品製造能力強化等に対する支援		200	200
米粉原料安定供給に対する支援		1,260	1,260

「農林水産予算の概要」より作成

計上されている。

そこで、新たに組上る「米穀等安定生産・需要開拓総合対策事業」の内訳を下の表2-1の表からわかるように「米穀等安定生産・需要開拓総合対策事業」は、「流通円滑化」や「需要開拓」よりも、「生産力強化」と「需給安定」に重点を置いている。「生産力強化」の内容としては、高温耐性や多収性品種の供給体制の構築、稲作コスト削減や労働力不足への対応が挙げられている。

「需給安定」については、米粉の利用拡大と安定供給に向けた原料米複数年契約の取組支援、加工用米・新市場開拓用米の安定供給のための供給力強化が挙げられている。特に補正予算の大半は「米粉原料安定供給に対する支援」に充てられている。

また、表2の「米粉需要創出・利用促進対策事業」には、二〇二四年度補正にも二五年度補正と同額が計上されているが、「補正予算の主要事業概要」に掲げられた「事業の内容」を比べると、二四年度は三項目であったが、二五年度には四項目として「原料米の安定供給に向けた複数年契約の取組にかかる経費を支援」することが加わった。

同様に、二〇二六年度当初予算Iの2②①「水田活用の直接支払交付金等」(二五年度Iの1①①)の内容も、

二六年度から酒造好適米を新たに対象としている。以上のように、二〇二四年度補正までは「需要」の方を目を向けていたが、「令和の米騒動」と主食用米への作付シフトを踏まえ、二六年度予算では「供給」の面にも目を向け、加工原料米が不足することに備えた。総じて、「コメ過剰」を前提とした政策から、「過剰と不足の振れ幅が大きくなる時代」への移行を前提とした予算編成と言える。今後も気候条件による作況変動が大きくなる傾向は強まることから、主食用米とその他用途向けの米の価格差を一定範囲に抑えるような仕組みが必要となるだろう。

なお、二〇二六年度当初予算重点事項Ⅰの②③④(二五年度のⅠの①②)「持続的生産強化対策事業」でも、二六年度は二五年度と比べて高温障害対策が格段に強調されているほか、「養蜂支援対策」で「暑熱ストレス」に言及し、「フードテックへの投資促進」で「高温等」の環境変化を取り上げる等、米以外の広範な品目にわたって、気候変動による食料供給の不安定化が意識されていると言えるだろう。

輸入農産物の調達先の多元化

気候変動とともに食料安全保障を脅かすのが、国際関係の不安定化である。二〇二六年度当初予算重点事項Ⅰ

の②⑤①「食料・生産資材の安定的なサプライチェーンの確保」では、当初予算額こそ変わらないものの、補正予算が三億円から二五億円へと大幅に増額されている。補正予算重点事項の内容として、二五年度補正Ⅱの④①では、二四年度補正になかった「輸入元国転換に伴う周年安定供給体制の確保」という内容が加わった。ロシアのウクライナ侵攻による穀物供給不安、アメリカの自国

第一主義的な貿易政策等を踏まえ、輸入を少数の国に依存することのリスクを認識し、輸入先の多元化を目指すものと言えるが、これは現在の輸入依存体制のリスクの高さを物語っている。世界は「力による支配」の方向に行きつつあるように見えるが、「力による支配」の否定が農産物調達の安定化につながるとともに、「力による支配」の流れに日本が乗ることは食料安全保障の観点からも望ましくないと見えよう。また、農産物の国内調達力を強めることは、「力による支配」に対抗する上でも必要なこととなるだろう。

円滑な食品アクセス対策の物流革新への傾斜

二〇二六年度当初予算重点事項Ⅰの⑤(二五年度はⅠの④)「円滑な食品アクセスの確保」のうち、(1)「物流革新に向けた取組の推進」に係る補正予算を見ると、二四年度補正と比べて二五年度補正では大幅に増額され

た。これは、前年の通り「集中対策」の②「共同利用施設の再編集約・合理化」に対応したものである。

これに対し、「円滑な食品アクセス」の②「買物困難者、経済的に困難している者の食品アクセスの確保」の当初予算は、二〇二四年度が三億円の内数、二五年度が二億円の内数、二六年度が四億円の内数である。また、補正予算は、二四年度が五億円十三〇億円の内数に対して、二五年度が六億円である。当初予算、補正予算とも、順調に伸びているとはいえない。

生活保護世帯数は二〇一〇年代後半以降、約二六〇万世帯で高止まりしたままである。また、フードバンクは二〇二五年六月時点で二八九団体だったものが二〇二六年四月時点で三一八団体へと増加(農林水産省の「フードバンクオープンリスト」掲載数)している。にもかかわらず、前述の輸出対策予算の伸びと比べて買物困難者・困窮者対策予算は桁違いに少ない。経済的困窮者の滞留、食品アクセス困難者の増加に見合った予算の伸びとはなっていないのではないだろうか。

一般家庭の日常食に供される食料品価格の上昇と食料供給不安定化リスクの高まりの下、「良質な食料が合理的な価格で安定的に供給され、かつ、国民一人一人がこれを入手できる状態」の実現に向けて、さらなる予算の拡充が望まれるところである。

編集後記

米国・イスラエルのイラン攻撃から三ヶ月以上が経過し、現在は停戦状態にあるとはいえ、依然として原油の流通が滞っており、世界経済に深刻な影響を及ぼしています▼国内においても備蓄原油の放出や調達先国の切換えなどの対策が講じられていますが、経済最優先の高市政権では、国民への節電の呼びかけなど、長期的な展望に立った対策が後手回しになっていると指摘せざるを得ません▼政府は、五月下旬によりやく補正予算案の編成を決定しましたが、防衛予算増額に踏み切るタイミングと比較すれば、国民生活を軽視していると思えません▼また、米国政府はイラン攻撃に要した戦費について、約二九〇億ドル(約四兆六千億円)との見積もりを示しています(五月一二日現在)▼一方、日本の二〇二六年度政府予算は約一三二兆円、うち農林水産関係予算は二五年度補正を含めても約三兆円であり、米国がイラン攻撃に費やした二ヶ月分の戦費がこれを上回っています▼このような中、日本政府は、二七年度迄に米国からトマ

ホークミサイル四百発を購入するとしています。しかし米国は、イラン攻撃によりミサイル在庫が枯渇したこと理由に納期の遅れを示唆しています。自国の都合により日本の安全保障を蔑ろする身勝手さと、それでもなお米国追従姿勢を貫く高市政権の無責任さを厳しく指摘しておきたいと思えます▼さて、今月号の特集は、「二〇二六年度農林水産予算の特徴と課題」と題し四名の編集委員からの論稿を掲載しました。各執筆者からは、二六年度予算と二五年度補正を中心に、構造転換、担い手対策、食料安全保障の視点から農林水産予算の問題点が指摘されています▼政府は、国家・国民のために安全保障を謳うのであれば、短期間で膨大な予算を浪費する防衛費の拡大ではなく、国民の食料を持続的に確保するための農林水産予算の拡充・強化を優先すべきであり、現下のアンバランスな政策を早急に見直すべきです。また、補正ありきの予算編成や「予備費」に数兆円もの予算を計上する、いびつな財政運営手法にも一石を投じておきたいと思えます。

(岡本)