

農業基本政策の抜本改革について

平成25年11月22日
産業競争力会議
農業分科会
主査 新浪剛史
秋山咲恵

我が国の農業が成長産業として確立し、補助金等に依存しない自立した農業が我が国の経済や地域を牽引する新しい成長の姿を実現するため、政府は、以下の基本方針及び具体的措置について閣議決定等により明確化し、**従来の米政策を抜本的に見直す**。特に、**米の生産調整(生産数量目標の配分及び転作支援)に係る施策については、これを完全に撤廃するとともに、経営所得安定対策等についても、主に平地における農業の生産性向上及び農産物の質的向上に向けて、抜本改革を実施する**。また、**中山間地における農業については、国土保全や環境等の多面的機能をより重視し、現状の支援制度を継続する**。

I. 抜本改革にあたっての基本方針**1. 国民の主食の多様化を踏まえた新たな農業政策の確立**

米のみならず、パン食及び麺類等、国民の主食に係る嗜好が多様化している現状を踏まえ、マーケット・インの考え方にに基づき、**市場において消費需要が既にある麦、大豆、飼料用穀物、米粉用米等戦略的に重要な穀物については、農業政策におけるこれらの作物の位置づけの重要度を上げ、「主食用米中心」の農政の発想を改め、総合的な穀物農政への転換を図る**。

2. 経営力のある農業の担い手による生産性の高い農業の実現

今回新たに設立される農地中間管理機構を活用して農地の集約化を進め、経営力のある農業の担い手が、自らの責任と判断により、日本再興戦略において決定された米の生産コスト4割削減をはじめとする**生産性向上と質的向上を実現した農業を営むことを促進するため、こうした取組を阻害する既存の施策及び補助金等は廃止する**。

3. 作物選択の自由度の拡大及び市場機能の健全な発揮

助成措置による作付誘導を改め、農業の担い手の作物選択の自由が保障されることにより、健康増進など新たなニーズへの対応、6次産業化、輸出促進等、主に平地において単収増を図りつつ、市場の需要に応じて農業の担い手の意欲と創意工夫を引き出し、生産の歪みを解消し、市場機能の健全な発揮を通じて効率的な農業経営を実現するた

めの施策を重点的に講ずる。

この際、安定的な農業経営を実現するため、農業収入の過度の変動への対応等何らかの措置が必要と認められる場合には、可及的速やかに適切な受益者負担原則に基づく収入保険制度等、市場機能の健全な発揮を阻害しない制度設計を行う。

4. 「産業政策としての農政」の確立及び農業の多面的機能に着目した施策の適正化

「産業政策としての農政」を、主として平地において農業の生産性向上及び農産物の質的向上による競争力強化を目指す農政として明確に位置づけ、必要な施策を講じる。

併せて、農業の多面的機能に着目し、地域政策や国土保全政策、環境政策等の観点も踏まえながら農業関連の施策を講じる場合においては、主に平地において講じられる産業政策としての農政の実行を阻害したり、具体的な施策の効果を減殺するものとならないよう、適切な制度設計を行う。

また、国民負担を最小化する観点から、農業の多面的機能に着目した施策がいわゆるバラマキ型の制度とならないようにする。

II. 抜本改革のための具体的措置

1. 米の生産調整の廃止等

(1) 米の生産調整の廃止

いわゆる米の生産調整(国が都道府県ごとに設定する生産数量目標及び転作支援)については、農業の担い手の自由な経営判断や市場戦略を採っていくことを著しく阻害し、意欲のある担い手の効率的な生産を大きく妨げる原因となっていることから、5年後(平成30年産)を目途に完全に廃止する。これに伴い、生産調整の廃止の方針を踏まえた諸制度(法令、通達等を含む)の改正を速やかに行う。

(2) 余剰米に係る対応

市場機能の健全な発揮を通じて農作物の需給バランスを適正化するという基本原則に基づき、仮に余剰米が発生した場合があっても、政府が市場に直接介入しない。農業経営者の所得の安定という観点からは、下記の収入保険制度の導入の検討等により措置すべきである。

2. 経営所得安定対策の見直し及び農業の競争力強化に資する補助金等の改革

上記 I. の基本方針及び上記 II. 1. の米の生産調整の廃止の方針に基づき、経営所得安定対策の見直し及び農業の競争力強化に資する補助金等の改革にあたっては、以下の3点を踏まえた制度設計を行う。

- ◆米の生産調整を前提として制度設計がなされていた施策である生産数量目標に従って米を生産する農家に支払われる補助金及び米からの転作を奨励する補助金については、これを全廃する。
- ◆既存の施策を見直す場合や、新たな施策を講ずる場合には、主に平地における農地の集約化や農業の生産性向上に資するものとするなど、農業の構造改革を促す制度設計を行う。
- ◆この際、補助金等の支援措置については、当該施策の費用対効果を十分勘案し、国民負担を最小化しながら、講じられた施策の効果が客観的に把握可能となるような制度設計を行い、毎年、有識者会議において政策の評価を行う。

(1)「米の直接支払交付金」の廃止

- ①米については、高い国境措置により輸入品と競合しておらず、販売価格と生産コストとの差分を補助金で補填する必要性はなく、むしろ、担い手の経営努力を引き出し、担い手自らが経済合理性に基づき、生産性の向上と質的向上を図っていくことが必要である。

→このため、生産数量目標に従って米を生産する農家に10アール当たり1万5千円支払われている現行の「米の直接支払交付金」については、農業の担い手の経営努力や経済合理性に基づく判断を大きく阻害する効果を有するものとなっていることにかんがみ、激変緩和の観点から一定の経過期間を経て、平成30年産から廃止する。なお、経過期間においても、補助金の単価は大幅に減額する。

(2)「米価変動補填交付金」の廃止及び改革の方向性:米・畑作物の収入保険制度の創設の検討

- ①当年産の米の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合に、生産者の抛出を伴うことなく、その差額を全額補填する「米価変動補填交付金」については、生産者の生産性向上や高付加価値化等の経営努力の有無にかかわらず、米価の下落分を100%国費で補填する制度となっている。これは、売れる米を作り収入を確保しようというやる気のある農家の経営努力までも阻害し、著しいモラルハザードを引き起こす極めて問題のある施策となっている。

→このため、「米価変動補填交付金」については、平成26年産から廃止する。

- ②経営をしっかりと行う、農業及びその関連所得を主たる所得とする農家(以下、「農業経営者」という。)の経営安定化の観点から、一定程度、農業収入の過度の変動に備えることが必要と認められる場合においては、今回の改革の趣旨に沿った制度設計

を行う。

→このため、早急に、**農業経営者のみを対象とする本格的な収入保険制度を導入**し、生産調整の廃止等に伴う所得補償を行う施策のあり方についても所要の検討を行う必要がある。

③これらの施策の立案にあたっては、日本再興戦略で決定されたKPIである担い手の米の生産コストを60Kg当たり1万6千円から4割削減するという目標に基づき、当該政策目標と確実に整合性のとれた措置を講ずる。

(3) 主食用米からの転作助成策の廃止及び改革の方向性：戦略的作物を「主作」栽培とする方針の明示

①水田における主食用米以外の作付け(転作)を行う農家に対しては、主食用米の生産で得られる所得水準を維持する目的で「水田活用の直接支払交付金」が支払われてきた。これは、水田における主食用米からの転作にインセンティブ措置を与えることを通じて、実質的な減反促進策として機能してきており、仮に、当該交付金を維持・増加させるといった措置が講じられる場合には、「米の減反強化策」として機能することとなり、今回の改革の趣旨に真っ向から反することとなる。

→このため、上記Ⅰ.の基本方針及び上記Ⅱ.1.の米の生産調整の廃止という改革の方向性を踏まえ、これまでの「転作の助成」という考え方を抜本的に改め、今後、市場における需要の拡大が見込まれる、麦、大豆、飼料用穀物、米粉用米等の作物を戦略的作物として積極的に位置づけ、これらの戦略的作物を「主作」栽培とする新しい方針を明示する。

→この方針に基づき、補助金等についても、こうした戦略的作物への「攻めの農業」を実行に移すための支援措置として新たに制度設計を行う。この場合においても、補助金に過度に依存しない自立した農業を実現するという構造改革の趣旨を徹底する。

→また、これまでの「面積払い」の転作助成金の制度では、生産性や生産力の向上に対するインセンティブが何ら働かないばかりか、「捨て作り」といった問題すら生じていた反省を踏まえ、「数量払い」を中心とした戦略的作物を助成する支援策として「戦略的作物育成金(仮称)」を整備するとともに、パンや麺類に適した小麦や多収性の飼料用米、高品質のそば等の技術開発(R&D)を中心とした支援策を国が実施する。

②この際、作物選択の自由の原則の下、農業経営者の攻めの経営を支援する観点か

ら、農業経営の大規模化による生産性向上や、市場において消費者やユーザー企業がより評価するような付加価値の高い農作物の生産を後押しすることが必要不可欠である。

→このため、数量払いとして戦略的作物を助成する支援策を講ずる場合においても、主に平地においては、生産性向上や作物の質的向上を促すため、毎年度検証をしっかりと行い、補助金の額を減額したり、補助金の単価を漸減するなどの対応策を講ずる。

③また、新たに講じられる戦略的作物に対する支援措置が、農作物の生産調整を行うことに関連づけられ、実質的な生産調整のツールとしての補助金として機能することがないように制度設計を行う。

3. その他

(1) 農地集約化を促進するための補助金の改革

農地集約化の主要な役割を果たす農地中間管理機構が設立されることに伴い、同機構と各種関連施策との連携を図るため、現行の補助金の交付要件等についても、農地中間管理機構の取組を促進・強化する観点から見直しを進める。

(2) 農地情報の一元化等

補助金等のあり方の見直しと併せて、農地の集約化や農業経営の大規模化を通じた生産性向上を図る観点から、農地情報の一元化と全国的データベースの整備、一定期間の転用禁止規制等のゾーニング規制及び農地利用状況の監視の厳格化、目的外利用地や耕作放棄地の保有コストの適正化等、他の関連施策についても、相互の整合性を確保しながら、農業の構造改革を推進する。

(3) 農業の多面的機能に着目して地域政策や国土保全政策、環境政策等の観点も踏まえながら農業関連の施策(多面的機能支払制度)を講じる場合に際しての留意点

①産業政策としての農政の一環として講じられる施策との整合性を図り、農地の集約化等の構造改革を阻害するものではなく、後押しする制度設計を行う。

②同時に、水利等を含めた農地等の機能維持のための保全・管理行為の必要性という観点から、集落等のコミュニティ機能を活用しつつ、最も効率的・効果的な仕組みを構築し、国民負担を最小化する制度設計を行う。

→上記①及び②の観点から、多面的機能支払を行う場合においては、全国一律どこでも同じ助成を受けられるスキームとするのではなく、農地中間管理機構

を通じた農地の集約化や担い手の確保を後押しするという構造改革の趣旨に合致した措置を講ずる。

- ③また、国民に消費税の負担増を求めている現状を十分勘案し、バラマキの予算措置との批判を受けないよう、農地等の機能維持のための保全・管理行為の必要性や、地域内の農家等が市町村と協定を結んで取り組む地域活動（農地や水路等の保全・管理等）の必要性や意義について、わかりやすく国民に説明し、十分な説明責任を果たしていくことが必要不可欠である。

以 上