

「攻めの農林水産業」のための 農政の改革方向（案）

平成25年11月

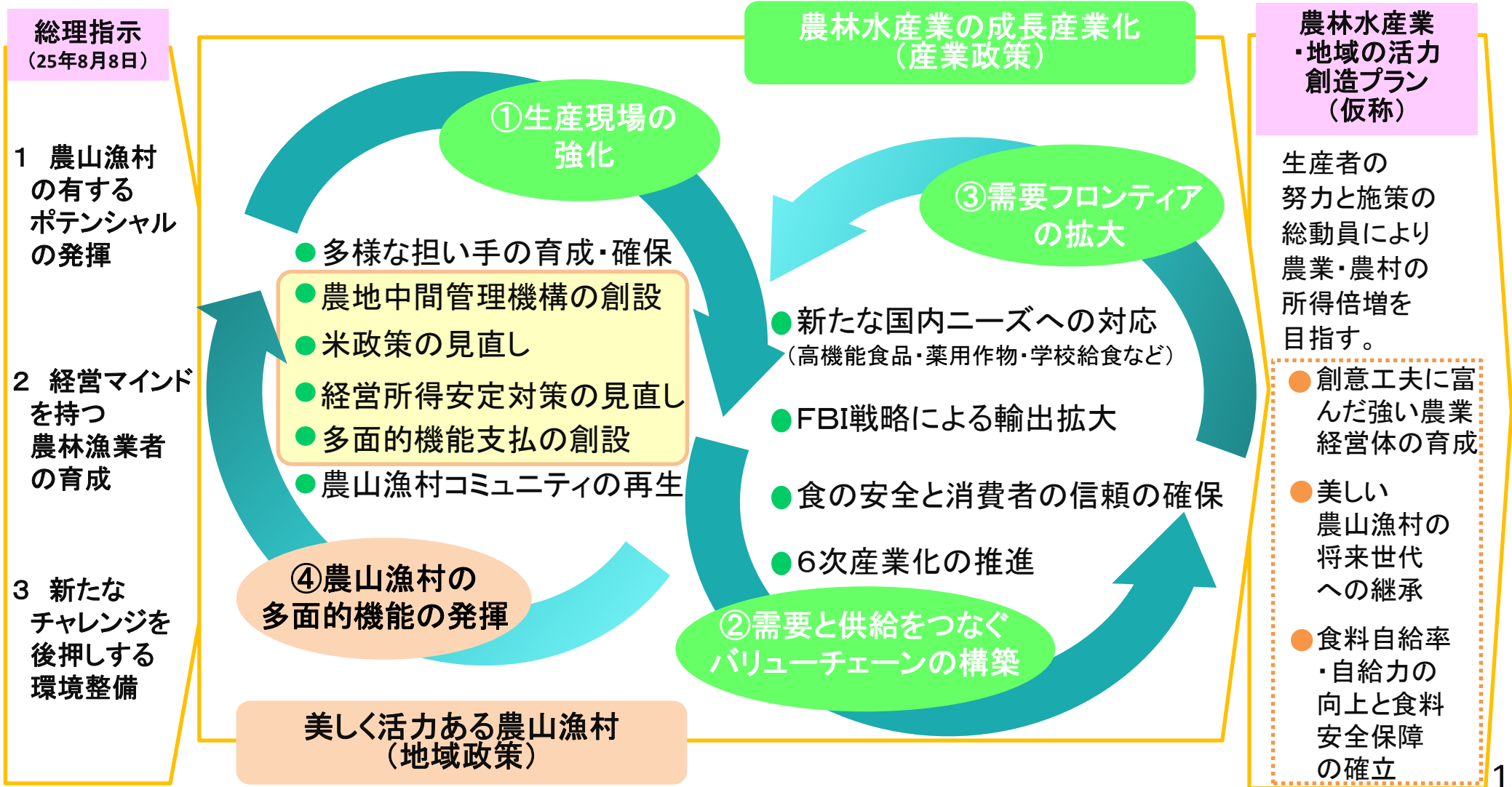
農林水産省

目 次

1	「攻めの農林水産業」のための農政の改革方向	1ページ
2	農山漁村の多面的機能の発揮、生産現場の強化に関する主な改革の概要	2ページ
3-①	経営所得安定対策（旧戸別所得補償制度）の見直し	3ページ
3-②	日本型直接支払制度（多面的機能支払）の創設	4ページ
3-③	食料自給率・自給力の維持向上に向けた水田フル活用対策の充実	6ページ
3-④	新たな米政策の在り方	8ページ

1 「攻めの農林水産業」のための農政の改革方向

①生産現場の強化、②需要と供給をつなぐバリューチェーンの構築、③需要フロンティアの拡大、④農山漁村の多面的機能の発揮を柱に、産業政策と地域政策を車の両輪として、「攻めの農林水産業」を展開。
これにより、「強い農林水産業」と「美しく活力ある農山漁村」を創り上げ、農業・農村全体の所得倍増を目指す。



2 農山漁村の多面的機能の発揮／生産現場の強化 に関する主な改革の概要

以下の4つの改革を進め、政策を総動員することにより、農業・農村全体の所得倍増を目指し、創意工夫に富んだ農業経営体の育成、農業・農村の多面的機能の維持・増進、食料自給率の向上と食料安全保障を確立。

①経営所得安定対策の見直し (旧・戸別所得補償政策) 【産業政策】

構造改革に逆行する米の直接支払交付金の廃止など

生産目標数量に沿って主食用米を作付けするインセンティブを段階的に取り除き、経営判断に基づく作付けに移行

構造改革が進むよう、担い手に施策を集中することで、農地の出し手による農地中間管理機構への農地の貸付けを促す

農地中間管理機構
(臨時国会で法案審議中)

担い手(新規参入を含む。以下同じ。)への農地集積・集約化により、「農業経営者の経営判断」を軸とした「農業の産業としての自立」を目指す。

②多面的機能支払の創設 【地域政策】

世界の農政の潮流に沿って、地域の活動組織が、農地を農地として維持するために行う、地域活動を支援する「農地維持支払」を創設

地域の共同活動を支え、農地や水路、農道等を維持・管理できる集落の体制を維持することで、担い手の負担を軽減し、構造改革(担い手への農地集積)を後押し

生産行動にリンクしない支払で地域を支え、経営判断にゆがみを与えない(デカップリング)

④米政策の改革 【産業政策】

生産者等が行政による生産数量目標に頼らず、自らの経営判断に基づき、需要に応じた生産が行われるよう、環境整備を推進。

③需要のある作物の振興 【産業政策】

マーケットインの発想に基づき、麦・大豆・飼料用米・米粉用米等、需要のある作物(戦略作物)を振興し、食料自給率の向上と6次産業化を推進

意欲ある農業者へ選択肢を提供

水田のフル活用により、不作付地、耕作放棄を解消するとともに、生産コストも低減

飼料用米等への取組は、米の生産性の向上や農地の集約化も促進。

農業の成長産業化へ

- ・10年後に担い手への農地集積8割を達成
- ・10年後に担い手の米の生産コストを全国比で4割減



3 - ① 経営所得安定対策（旧戸別所得補償制度）の見直し

経営所得安定対策については、産業政策的な観点から見直しを行い、バラマキとの批判があった米の直接支払交付金及び米価変動補填交付金は廃止し、ゲタ対策やナラシ対策については、担い手に限定した経営安定対策として実施。

<現行制度>

戸別所得補償制度として平成22年度から導入

◆米の直接支払交付金

- 全ての販売農家を対象に、米もコスト割れしているとして補填。
(10a当たり1.5万円)

◆米価変動補填交付金

- 全ての販売農家を対象に、米価が標準的販売価格より低下した場合、生産者の拠出なく補填。
(標準的販売価格からの低下分を10割補填)

<改革の内容>

- 平成30年産米から廃止する。

〔 激変緩和のための経過措置として、26年産米から単価を大幅に削減した上で、29年産までの時限措置とする。 〕

- 平成26年産米から廃止する。

〔 激変緩和のため、26年産に限り、ナラシ対策非加入者に対する影響緩和対策を実施する。 〕

担い手経営安定法に基づき平成19年度から導入

◆畑作物の直接交付金（ゲタ対策）

- 諸外国との生産条件格差から生ずる不利（コスト割れ）を補填。
(麦、大豆等の畑作物が対象)

◆米・畑作物の収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）

- 生産者の拠出を伴うセーフティネットとして、収入の減少の影響を緩和（基準収入から下がった分の9割を補填）。

産業政策として、担い手の経営安定を確保

- 担い手（認定農業者、集落営農、認定就農者）に限定して実施する（ただし、規模要件は課さない。）。

- 中期的には、すべての作目を対象とした収入保険の導入について調査・検討を進め、その道筋をつける。

3 - ② 日本型直接支払制度（多面的機能支払）の創設

- 農業を産業として強化していく産業政策と車の両輪をなす「地域政策」として、農業の多面的機能の発揮のための地域活動（活動組織を作り、市町村と協定を締結）に対して支援する多面的機能支払を創設。
- 共同活動を通じて地域の農地を農地として維持するとともに、担い手への農地集積という構造政策を後押し。

背景・必要性

- 農業・農村は、国民全体が利益を受ける「公共財」として、国土保全、水源かん養、景観形成等多面的機能を発揮。
- 他方で、近年、農村地域の高齢化、人口減少等により地域の共同活動によって支えられている多面的機能の発揮に支障が生じる状況。
- このため、農業・農村が有する多面的機能が今後とも適切に発揮されるとともに、担い手の育成等構造改革を後押しする必要。
- EUにおいても、環境や農村振興を重視した直接支払へのシフトが進行。

多面的機能支払の概要

- 地域内の農業者が共同で取り組む地域活動（活動組織をつくり市町村と協定を締結）を支援。
- 26年度は予算措置として実施し、27年度から法律に基づく措置として実施。

資源向上支払

地域資源の質的向上を図る共同活動を支援

支援対象

- ・ 水路、農道、ため池の軽微な補修
- ・ 植栽による景観形成、ビオトープづくり 等

現行の農地・水保全管理支払を組替え



山口県長門市

農地維持支払

多面的機能を支える共同活動を行う集落等を支援

- ※ 担い手を中心とした地域内の協力・役割分担を明確にして、担い手に集中する水路・農道等の管理を地域で支え、農地集積を後押し

支援対象

- ・ 農地法面の草刈り、水路の泥上げ、農道の砂利補充等
- ・ 構造変化に対応した体制の拡充・強化、保全管理構想の作成

※5年後を目途に施策の実施状況の点検、効果の評価を行い、施策の見直しに反映させていく。

※中山間地域等直接支払及び環境保全型農業直接支援については、基本的枠組みを維持しつつ継続。

日本型直接支払（多面的機能支払）で構造改革を後押し

対策前

零細経営でコスト割れだけど、1.5万円もらえるなら、お米を作るのかな・・・

鳥獣被害

規模拡大しようとする、水管理や農道補修が大変になるなあ・・・

雑草の繁茂、路肩の崩壊

農道

水路のひび割れ

農地は担い手に預けて、隠居するか、息子の元へ引っ越そうか・・・

このまま高齢化等が進めば・・・

- ・水路や農道等の保全・補修に係る担い手の負担が増大
- ・農地を預けた人の中には地域を離れる人も

多面的機能支払の導入

対策後

規模拡大しても水路、農道はみんなが守ってくれるのでありがたいなあ。預かった農地でしっかり稼ごぞ！

みんなで6次産業化に取り組むぞ！

農地は担い手に預けたけど、水路や農道はみんなで守ろう！

水路や農道等を保全・補修する地域の共同活動を支援

- ・担い手の負担が減り、安心して規模拡大に取り組める
- ・担い手への農地集積という構造改革を後押し

主食用米の作付や生産調整の達成とリンクしない新たな支払（デカップリング）は、経営判断をゆがめることがなく、選択の幅を広げる

農業の多面的機能は、これまで集落の人々が無償で水路、農道を守ることに維持

高齢化、人口減少により集落活動が低迷

都市では、道路や水路の管理費用は自治体が負担

水路の共同管理

道普請

- 多面的機能を維持・発揮
- 担い手を支える集落共同活動や担い手以外の人達を含めて6次産業化、都市との交流で地域が活性化

多面的機能とは、水路、農道等を含め、農地を農地として維持することにより発揮される、国土の保全、水源かん養、景観形成等の機能

農産物の加工・販売

3 - ③ 食料自給率・自給力の向上に向けた水田のフル活用

～ 需要に応じた戦略作物等の振興 ～

○ マーケットインの発想に基づき、飼料用米・麦・大豆などの戦略作物等について、生産性の向上や高付加価値化を後押しし、水田のフル活用を図る。これにより、食料自給率・自給力も向上。

<現在>

○ 水田における飼料用米・麦・大豆など

水田活用の直接支払交付金※

- ・ 戦略作物助成
→ 作付面積に応じて一定額を交付
- ・ 産地資金
→ 地域が取り組み内容(作物)、単価を設定



<今後の方向>

食料自給率・自給力の向上を図る観点から、水田のフル活用

・ 需要のある飼料用米等の生産性の向上と本作物

数量払いの導入と多収性品種の取組へのインセンティブの付与



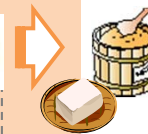
・ 主食用米と作期をずらして飼料用米に取り組み、機械や労働力を最大限に活用
・ 稲作全体について、生産性の大幅な向上と生産コストの削減
・ 経営規模の一層の拡大や農地の集約化

・ ニーズの高い麦、大豆などの振興

生産拡大と生産性の向上を後押し



・ 地域の裁量に委ねられた戦略的な交付金(旧:産地資金)により、6次産業化に向けた特色のある魅力的な製品の産地づくり



地域における作物振興の設計図となる「水田フル活用ビジョン」の作成と地域の裁量による戦略的な交付金(旧:産地資金)の活用



目指す姿

マーケットインの発想に基づき、飼料用米・麦・大豆など需要のある作物を振興し、所得を増大

生産コストの削減、農業経営の規模拡大・構造改革に寄与

水田のフル活用により、食料自給率・自給力を向上

意欲ある生産者にとって経営の選択肢が拡大

※ 生産数量目標に従っているか否かに関わらず交付

水田活用の推進（飼料用米の振興）による構造改革の促進

〈現在〉

- ◆法人Eでは、配分面積どおりの主食用米と飼料用米の生産により水田面積を維持。
- ◆多収・低コスト生産の取組は行われていない。
- ◆作業ピークがあり、法人Eは規模拡大が困難な状態。

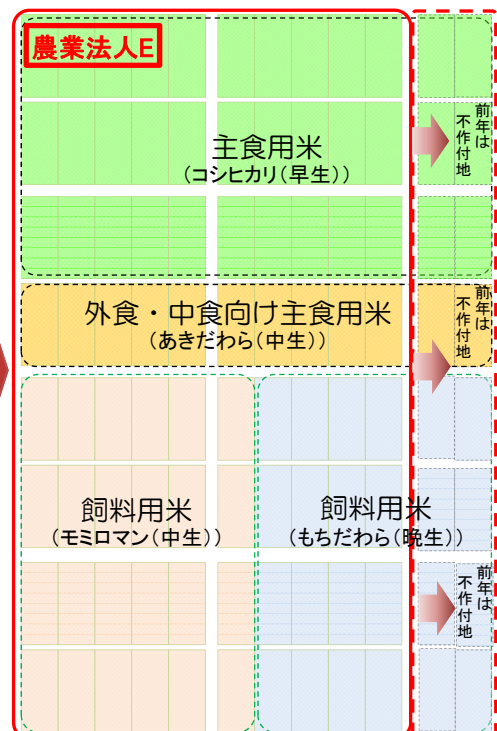
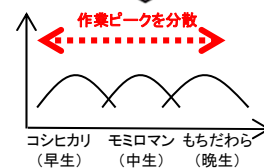
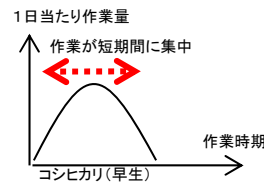
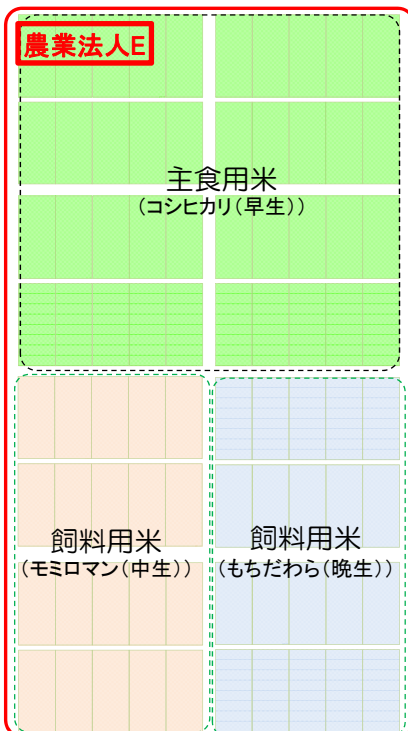
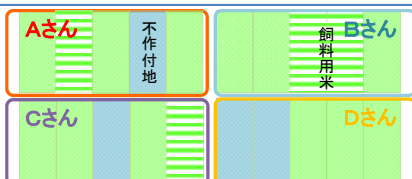
〈見直し後〉

- ◆取引している大手養豚業者の要請に応じ、主食用米と作期の異なる飼料用米を作付けることにより作業のピークを分散し、多収・低コスト生産に取り組み、周辺農地を引き受け、規模を拡大。
- ◆多収品種(800kg台/10a)や低コスト技術の導入、機械の効率的利用により、大幅(4割)コスト削減を実現。

- ◆飼料用米の成功を踏まえ、外食・中食向け多収品種を導入するなど、主食用米にも同様の手法を導入し、法人における米の生産コストを4割削減。
- ◆主食用米の効率化によって労働力に余裕が生じ、規模拡大が可能となり地域の不作付地を解消。



交付金の充実を契機に、作付体系を変更



- ◆大手養豚業者が飼料用米を給餌した豚は、“脂身が白くおいしい”と評判のブランド豚肉として販売され、地域の農業産出額はさらに増加。



3 - ④ 新たな米政策の在り方

生産者や集荷業者・団体が、自らの経営判断や販売戦略に基づき、需要に応じた米生産を推進していくことが重要。このため、環境整備を進める中で、需要に応じた生産の定着状況をみながら、5年後を目途に、行政による生産数量目標の配分に頼らない状況にしていくことを、行政・生産者団体・現場が一体となって推進。

<現在>

○ 生産数量目標の配分

主食用米の需要が減少傾向。これに即して、国は都道府県別の生産数量目標を配分し、行政が個々の農業者に主食用米の生産数量目標を配分。

(一人当たり消費量: 昭和37年 118kg → 平成24年 56kg)



○ 生産調整のメリット措置

生産数量目標の範囲内で主食用米を生産した生産者に対して、

- ・米の直接支払交付金(1.5万円/10a)
- ・米の変動補填交付金(生産者抛出なし、10割補填)を交付。

生産調整については、強制感を伴うペナルティを廃止し、実質的には選択制となっているものの、行政による生産数量目標の配分が残存。



<今後の方向>

○ 行政による生産数量目標の配分を見直し

定着状況をみながら、5年後を目途に、行政による生産数量目標の配分に頼らずとも、国が策定する需給見通し等を踏まえつつ生産者や集荷業者・団体が中心となって円滑に需要に応じた生産が行える状況になるよう、取り組む

→ **生産者が自らの経営判断、販売戦略に基づき、需要に応じた生産を推進**



(環境整備)

- ・現在国が提供している全国ベースの主食用米の需給情報に加え、よりきめ細かい県レベルでの販売進捗や在庫情報、価格情報を提供
- ・中食・外食等のニーズに応じた生産と安定取引の一層の推進 等

生産者が、需要をみながら、どのような米を、いくら作るかなど、生産する量や作付方針を自ら決められるようにすることで、生産者の経営の自由度を拡大



米政策（主食用米生産数量目標配分）見直し後の姿

<現在>

- ◆ 大規模生産法人A、B、Cと実需者D（牛丼チェーン）が丼ものに向けた大粒品種（アケボノ）で複数年契約（1千トン／年×5年間）を締結し、取り組み開始。
- ◆ 全国の需要動向を反映して、生産数量目標が毎年減少せざるを得ないため、数年後には、生産数量目標を守りつつ契約数量を確保することが困難に。

取組当初

生産数量目標：1千トン



取組数年目

生産数量目標：9百トンに減少



<見直し後>

- ◆ 農業者自らの経営判断、販売戦略に基づき、需要に応じた生産を行うことが可能となり、複数年契約による安定的な取引が促進され、生産者・実需者ともにWIN-WINに。

見直し後

