

戸別所得補償制度について

～がんばる農家を支え、食料自給率の向上を目指す～



平成22年9月
農林水産省

まず皆様にお伝えしたいこと — 戸別所得補償制度の疑問 —

Q バラマキではないか？
「サラリーマン農家」にも助成するのはなぜ？

A 戸別所得補償は決してバラマキを行って不効率な農業構造を温存するものではありません。支援対象農家を大規模農家に限定すべきとの意見もありますが、農業者の激減・高齢化が進む中で、支援対象農家を限定・選別する余裕がないのが今の農業・農村の実情です。

水田・畑の土地利用型農業は大きな土地を利用することから、大規模農家を一気に増やそうと思っても、急に増やせるものではありません。規模が小さく兼業収入で生計を立てている方や新規就農者が次第に規模を拡大していくやり方をとっていくことが自然です。

戸別所得補償制度は、①「サラリーマン農家」も本人が望めば農業の比重を多くし、次第に経営を拡大できるような環境や、②次世代を担う後継者や新規就農者が新たに農業を担い、農業で食べていける環境を整えることを、目的としています。



Q 構造改革に逆行するのでは？

A 戸別所得補償制度は構造改革が進むように工夫されています。交付単価の「恒常的なコスト割れ相当分」は、全国平均の生産費と販売価格で計算し、全国一律の交付単価としています。全国一律の交付単価により、規模が大きく生産コストの低い農家はコスト割れが解消されますが、規模の小さい農家はそれでも赤字が残ることになります。いわば、規模拡大を誘引するための施策として機能させている訳です。

また、品質を良くして高く売れる米・麦・大豆を作った農家も同様により多くの所得を得る仕組みとなっています。



また、一定の所得が補償され、農家にとって収入の見通しが立つようになることで、規模拡大にも取り組めるでしょうし、新規就農者や後継者が育つことも期待できます。

以下、詳しくご説明していますので、ぜひご覧下さい。

目 次

- 戸別所得補償を導入する背景と目的 …1

<導入の背景>

- 我が国農業・農村が直面する現実 …2
- 食料需給をめぐる現状 …3

<制度の仕組み>

- 戸別所得補償の内容 …4

<制度の目的と意義>

- 食料自給率50%に向けた戦略 …6
- 食料自給率50%の意味 …7
- 継承すべき「農の価値」を実現 –農業の多面的機能– …8
- 透明性の高い農政に –直接支払型の支援手法– …8
- ペナルティを廃止し、つくる農政へ –所得補償による米政策の転換– …9

<その他>

- 農林水産予算の削減努力 …10

戸別所得補償を導入する背景と目的

導入する背景

<この15年間で農業所得は半減>

農業・農村を国家の基盤として将来の世代に確実に継承していかなければならない、というのは現在の政府の立場です。（平成22年3月30日閣議決定）

しかし、我が国の農業・農村は、農地の減少、農業者の高齢化、農村の疲弊など、ここ十数年で危機的な状況が一層深刻化し、この15年間で農業所得は半減しています。

また、全国で農業の担い手がない農村地域が半数以上を占めており、このままでは5～10年後には生産力が急激に落ち、国民への食料安定供給に支障が出るのが懸念されます。その時になって対策を打っても間に合いません。

<世界の穀物需給が逼迫する中、我が国の食料自給率は40%>

今般ロシアが穀物の輸出規制を行うなど、近年、世界の穀物価格は上昇し不安定な状態が続いています。この背景には、穀物市場への国際投機資金の流入やバイオ燃料需要の急増、途上国の経済発展による需要増大、世界各地の異常気象などが挙げられます。

このように中長期的に世界の穀物需給がひっ迫していく中、国家の安全保障の要である食料自給率は現在40%と主要先進国の中で最低の水準です（小麦、大豆の自給率はそれぞれ14%、6%）。

このため、政府は食料自給率を10年後に50%へ引上げる計画を立てています。（前掲閣議決定）



導入する目的と意義

<がんばる農家を支え日本農業を再生し、食料自給率をアップ>

この制度は以上の背景の上に立って、日本農業の再生を図り、食料自給率の向上を目指すための対策です。食生活上重要な農作物に所得補償を行うことにより、国内生産力を高めていこうというものです。

<農業の多面的機能も実現>

所得補償により農業が維持されれば、「農業の多面的機能」すなわち自然環境の保全や文化の継承も実現されていきます。

<決してバラマキではない>

戸別所得補償は決してバラマキを行って不効率な農業構造を温存するものではありません。支援対象農家を大規模農家に限定すべきとの意見もありますが、農業者の激減・高齢化が進む中で、支援対象農家を限定・選別する余裕がないのが今の農業・農村の実情です。

大規模農家は一気に育ちません。規模が小さく兼業収入で生計を立てている方が努力して次第に規模を拡大していくやり方をとっていくことが自然です。この制度は、このような経営発展モデルを後押しして、次世代を担う後継者や新規就農者に農業を担ってもらえるよう、農業で食べていける環境を整えるものです。

<地域の活性化と農村雇用を確保>

所得補償により、地域の活性化が図られ農業で働く人たちの雇用も確保されることとなります。

<財政負担型の透明性の高い農政に移行>

なお、農業所得に占める政府からの直接支払額の割合を見ると、EUが78%なのに対し日本は23%と低い水準となっています。

戸別所得補償により、価格支持政策から農家への直接支払へと支援手法を転換していき、農政のグローバルスタンダードに即して消費者負担型から財政負担型の透明性の高い農政に移行していく意義も有するものです。

<減反からつくる農政へと転換>

併せて、この対策によって米政策の大転換を期してまいります。すなわち、これまでの減反政策は、作らないことへの助成や非達成地域へのペナルティといった手法により、過去40年にわたって農村を疲弊させ閉塞感を与えてきました。今後は、ペナルティを廃止し、米の所得補償により米の需給調整の実効を期し、減反からつくる農政へと大転換を図ります。

我が国農業・農村が直面する現実

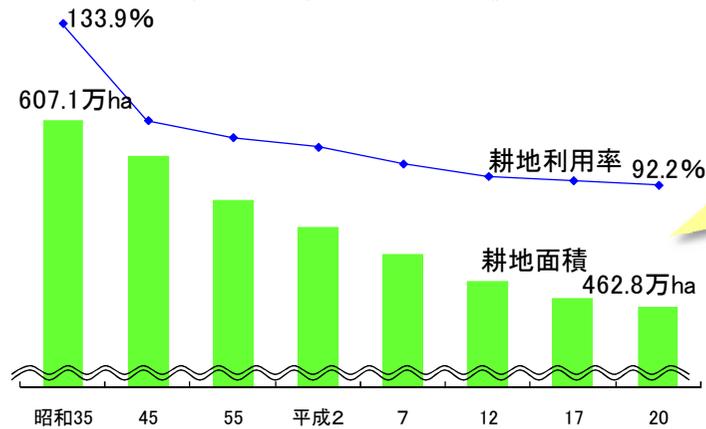
<導入の背景①>

我が国の農業・農村は、農地の減少、農業者の高齢化、農村の疲弊など、ここ十数年で危機的な状況が一層深刻化し、この15年間で農業所得は半減しています。

また、農業者の6割が65歳以上で平均年齢は66歳と高齢化が急速に進んでいます。全国で農業の担い手がない農村地域は半数以上を占めており、このままでは5～10年後には生産力が急激に落ち、国民への食料安定供給に支障が出るのが懸念されます。

【45年間で農地は約2割減少】

— 農地及び耕地利用率の推移 —

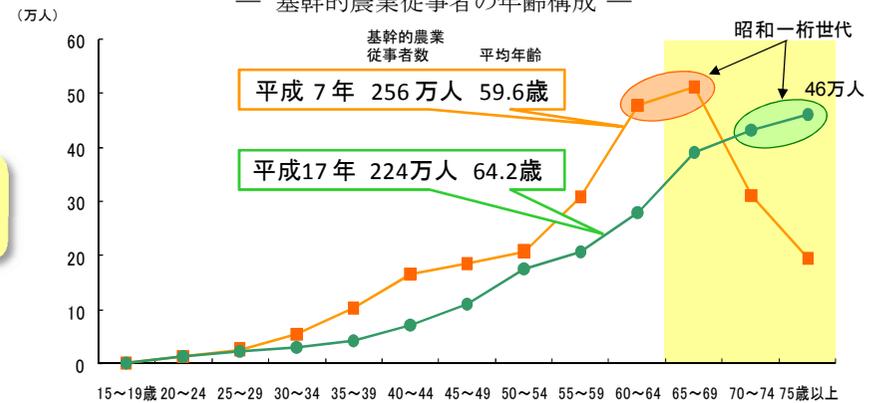


143万ha減少
福島県や長野県と
ほぼ同じ面積

資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」

【平均年齢は65歳と高齢化、後継者も育っていない】

— 基幹的農業従事者の年齢構成 —

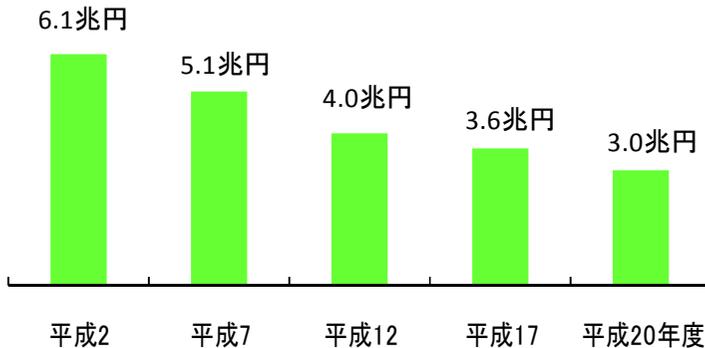


資料：農林水産省「農林業センサス」

注：基幹的農業従事者とは、自営農業に主として従事した15歳以上の世帯員（農業就業人口）のうち、普段の主な状態が「主に仕事（農業）」である者で、主に家事や育児を行う主婦や学生等を含まない。また、上記の図は販売農家のもの。

【15年間で農業所得は半減】

— 農業所得の推移 —

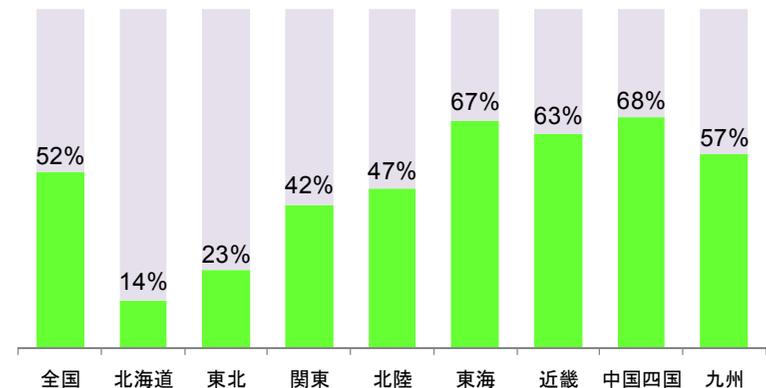


資料：農林水産省「農業・食料関連産業の経済計算」

注：農業純生産とは、「農業総生産－固定資本減耗（減価償却引当額＋災害額）－間接税＋経常補助金」で算定され、所得として受け取った額に相当。

【全国で担い手がない地域が半数以上】

— 農業を主とする65歳未満の農業者のいない水田集落 —



資料：農林水産省「2005年農林業センサス」（組替集計）

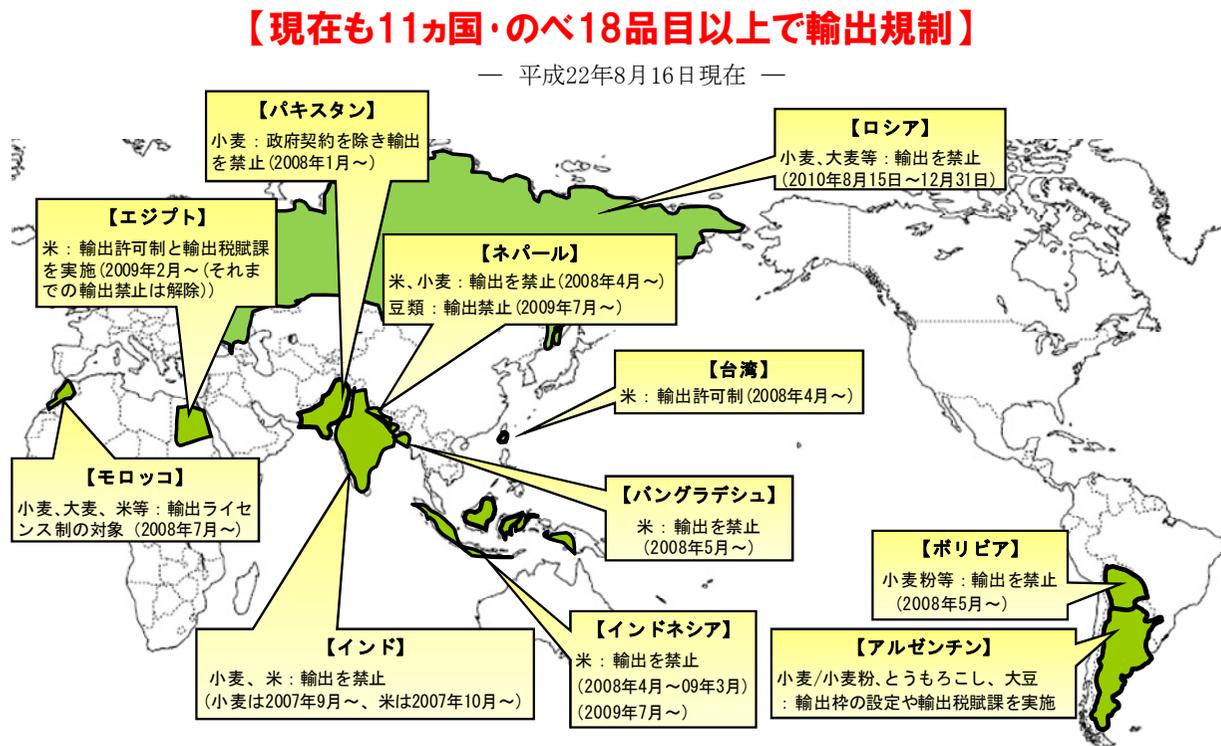
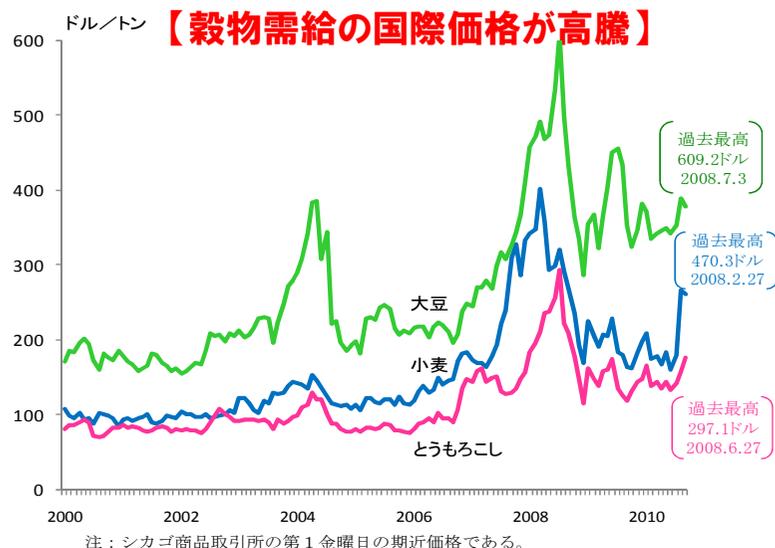
食料需給をめぐる現状

<導入の背景②>

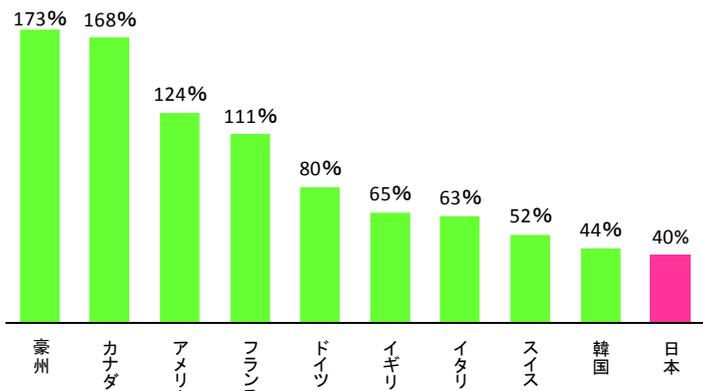
今般ロシアが穀物の輸出規制を行うなど、近年、世界の穀物価格は上昇し不安定な状態が続いています。この背景には、穀物市場への国際投機資金の流入やバイオ燃料需要の急増、途上国の経済発展による需要増大、世界各地の異常気象などが挙げられます。

このように、中長期的に世界の穀物需給がひっ迫していく中、国家の安全保障の要である食料自給率は現在40%と主要先進国の中で最低の水準です(小麦、大豆の自給率はそれぞれ14%、6%)。

このため、政府は食料自給率を10年後に50%へ引き上げる計画を立てています。(平成22年3月30日閣議決定)



【食料自給率は主要先進国の中で最低水準】



資料：農林水産省「食料需給表」、FAO「Food Balance Sheets」等を基に農林水産省で試算した。ただし、韓国については、韓国農林部「2009年度農漁業農漁村及び食品産業に関する年次報告書」等による。
注：数量は2007年(日本は2009年度)

上記以外でも、この5年間に11カ国・のべ19品目以上で輸出規制を実施(2006年以降)

- 輸出禁止 : カンボジア(米)、ベトナム(米)、ブラジル(政府米)、インド(とうもろこし)
カザフスタン(小麦)、セルビア(小麦、とうもろこし、大豆)、エジプト(米)
- 輸出税を賦課: ロシア(小麦、大麦)、ベトナム(米)、キルギス(小麦)、中国(小麦、大豆、米)
- 輸出枠を設定: カンボジア(米)、ウクライナ(小麦、とうもろこし)

戸別所得補償の内容

<制度の仕組み①>

農業者戸別所得補償制度は、大まかに次の3つの助成からなっています。

このうち、今回の政策コンテストにエントリーしているのは、下記①の「畑作物の所得補償交付金」(加算支払を含む)です。

① 畑作物の所得補償交付金

(2,129億円)【水田・畑地共通】

畑作物(麦、大豆、てん菜(砂糖大根)、でん粉用じゃがいも、そば、なたね)を生産する農業者に対して、「恒常的なコスト割れ相当分」を直接支払いする交付金です。

交付金は、農地を農地として保全するために必要最低限の費用相当額は作付面積に応じて交付しますが、生産意欲の向上につながるように収量に応じて支払うことを基本とします。

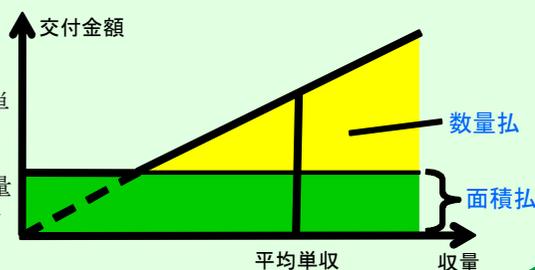
対象作物		交付単価
小麦	水田	6,360円/60kg または 2.0万円/10a の高い方
	畑地	
大豆	水田	11,430円/60kg または 2.0万円/10a の高い方
	畑地	
てん菜		6,410円/トン または 2.0万円/10a の高い方
でん粉用じゃがいも		11,600円/トン または 2.0万円/10a の高い方

10a(アール) = 約300坪

注1:小麦について、パン・中華めん用品種の場合は、数量当たり交付単価に2,550円を加算

注2:そば、なたね、大・はだか麦の交付単価は、生産費調査の結果が明らかになった段階で設定

注3:現行の品目横断対策に比べて、数量当たり交付単価の10a当たりの面積換算値は、小麦で約3千円・大豆で約1万円の増額



② 水田活用の所得補償交付金

(2,233億円)

水田転作での麦、大豆、米粉用米、飼料用米などを生産する農業者に対して、「主食用米並の所得確保相当分」を直接支払いする交付金です。

【戦略作物】

対象作物	交付単価
麦、大豆、飼料作物	3.5万円/10a
米粉用・飼料用米、発酵粗飼料用稲	8.0万円/10a
そば、なたね、加工用米	2.0万円/10a

【二毛作助成】

1.5万円/10a

【耕畜連携助成】

1.3万円/10a

【産地資金】

麦・大豆などの戦略作物の生産性向上や地域特産物の振興などの取組を支援

③ 米に対する助成

需給調整に参加して米を生産する農業者に対して、「恒常的なコスト割れ相当分」と、その年の米価の下落分を直接支払いする交付金です。

【米の所得補償交付金】(1,980億円)

1.5万円/10a

【米価変動補てん交付金】(1,391億円(24年度予算計上))

当年産の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合、その差額を補てん

加算支払

(100億円)

耕作放棄地などに麦、大豆、そば、なたねを作付けする場合や、集落営農(農家が集まって効率的な農業経営を行うもの)が法人化する場合などには、加算支払いをします。

【品質加算】畑作物について数量払の交付単価を品質に応じて増減

【再生利用加算】耕作放棄地などに麦や大豆、そば、なたねを作付けた場合に一定額(1~3万円/10a)を5年間加算

【集落営農の法人化加算】集落営農が法人化した場合に、対象作物の作付面積に応じて2,000円/10aを加算

【緑肥輪作加算】地力の維持・向上につながる作物を、畑地で栽培してすき込む場合(休閑緑肥)に1万円/10aを交付

これまで行ってきた対策との関係

- 今年度は「米に対する助成」や水田転作の麦・大豆などに対する「水田活用の所得補償」をモデル対策として実施しています。23年度はこれに加えて「畑作物の所得補償」を実施することとしています。
- 国内で生産される麦・大豆といった畑作物は、何ら国の支援がなければ、価格競争力に勝る輸入品に負け国内ではほとんど生産されなくなってしまう。国産の麦・大豆といった畑作物に対しては、これまでも違った形で支援を行ってききましたが、23年度から食料自給率の向上に向けて、これを廃止し「畑作物の所得補償」を新たに導入するものです。
- 「畑作物の所得補償」と「加算支払」の事業規模は2,229億円ですが、このうち1,148億円は輸入麦の売買差益や輸入糖から徴収する調整金などからなる特定財源を活用し、残りの1,080億円（一般会計計上分）を政策コンテストにエントリーしています。

経済波及効果

農業者戸別所得補償による経済波及効果は、①作物生産の増加に伴い関連産業の生産・雇用が増える効果と、②農家所得の増加に伴い消費や関連産業の生産・雇用が増える効果の2つがあります。

- | | |
|--------------|---|
| ① 生産の増加に伴う | 生産誘発額 4,000億円程度、
就業誘発者数 11万人程度（平成32年） |
| ② 農家所得の増加に伴う | 生産誘発額 1兆1,300億円程度、
就業誘発者数 8.4万人程度（平成23年以降） |

農村地域を活性化し
農村雇用を確保！

※ 平成17年産業連関表より試算。

食料自給率50%に向けた戦略

<制度の目的と意義①>

日本の農地は水田と畑が概ね半分ずつあります。畑では、主業・専業農家を中心に農地をフル活用した営農が多く行われており、食料自給率向上のために作付拡大を行う余地がありません。麦・大豆の収量アップやパン・中華めん用小麦の普及がポイントとなります。

一方、水田では、兼業・高齢農家による営農が多いとともに、約4割の面積を転作し麦・大豆などを生産しています。食料自給率向上のためには、この水田において、①余っている米の需要に見合った生産を進めつつ、②二毛作(同じ農地で年に2種類の作物を作ること)を拡大させること、③畑作より大幅に低い麦・大豆の収量をアップさせること、④不作付地を解消することが必要となります。

戸別所得補償制度は、ただ所得補償するのではなく、これら目的を達成すべく制度を仕組んでいます。

農地利用からのアプローチ

(平成20年)

兼業・高齢農家中心							主業・専業農家中心						
水田 237万ha							畑 196万ha						
主食用米	(二毛作小麦)	小麦	大豆	飼料作物	野菜	その他作物	小麦	大豆	飼料作物	野菜	果樹	その他作物	耕作放棄地
160万ha	11	6	13	8	12	20	10	2	79万ha	33	25	47	

食料自給率向上のために、やるべきこと

【主食用米】

消費減少に見合った作付抑制

【小麦】

- 収量のアップ(1割弱)
- 二毛作の拡大(19万ha)

【大豆】

- 収量のアップ(1割強)
- 調整水田や畑不作付地での作付拡大(15万ha)

不作付地の解消

(大豆、飼料用米、米粉用米の作付)

【麦・大豆】

- 収量のアップ(1割強)
- パン・中華めん用小麦の普及

耕作放棄の解消(12万ha)

平成32年

【延べ作付面積】
426万haから495万haに拡大

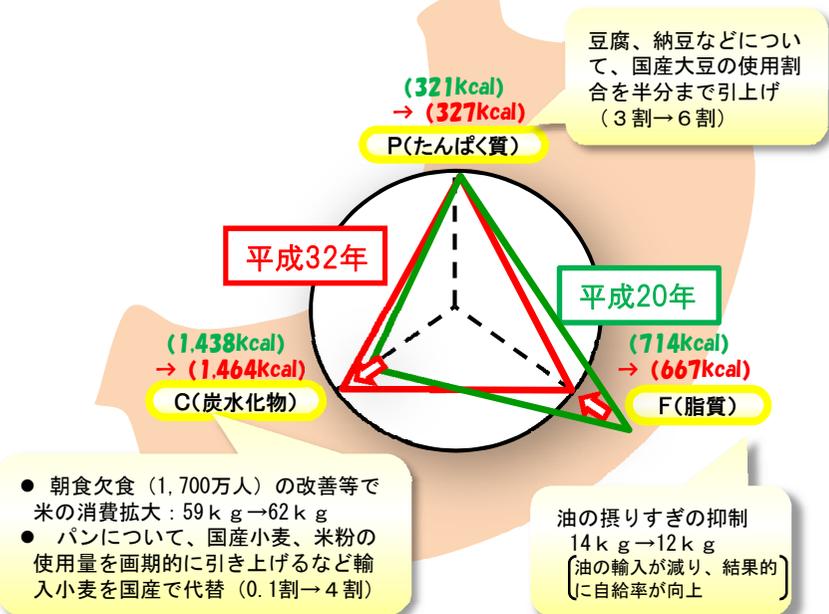
【農地面積】
461万haを維持

【耕地利用率】
92%から108%に向上

消費面からのアプローチ(参考)

食料自給率の向上のためには、

- 約1,700万人の朝食欠食者がご飯を食べるようになる、
 - 豆腐・納豆における国産大豆の使用割合(3割)を上げる、
 - 国産小麦や米粉のパンの製造・消費(0.1割)を増やす
- など、消費者や食品メーカーに国産が選択されるような環境を整えることも欠かせません。



* 円の形は昭和55年度当時のバランスのよい食生活の状態を示す。

食料自給率50%の意味

<制度の目的と意義②>

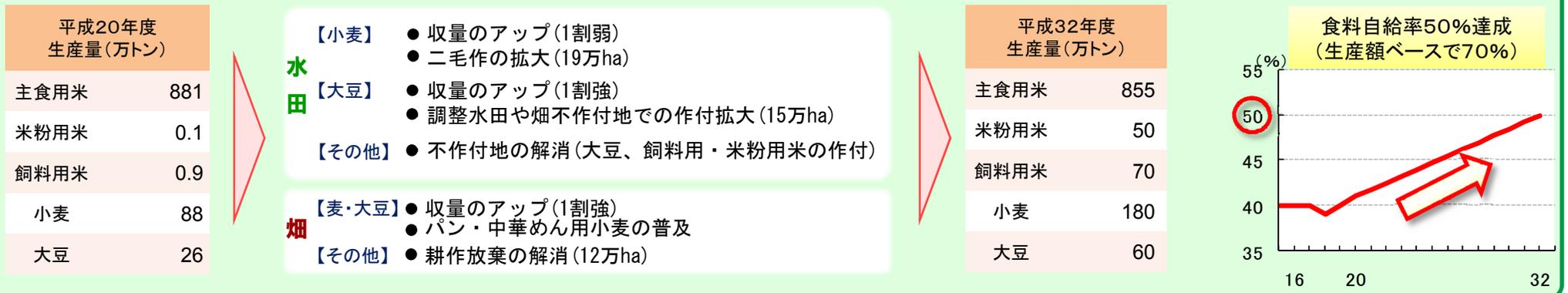
政府は食料自給率を現行の40%から10年後に50%へ上げる計画を立てています。(平成22年3月30日閣議決定)

食料自給率を10%アップさせることについて少ないとのイメージをお持ちかもしれませんが、農地の減少や農業者の激減・高齢化が進む中で、50%にするためには限られた農地をフル活用し二毛作を昭和40年代の水準に戻すなどの思い切った対応が必要となります。食料自給率は「日本農業の元気さの指標」でもあり、自給率アップは「日本農業を元気にする」ことにもつながるのです。

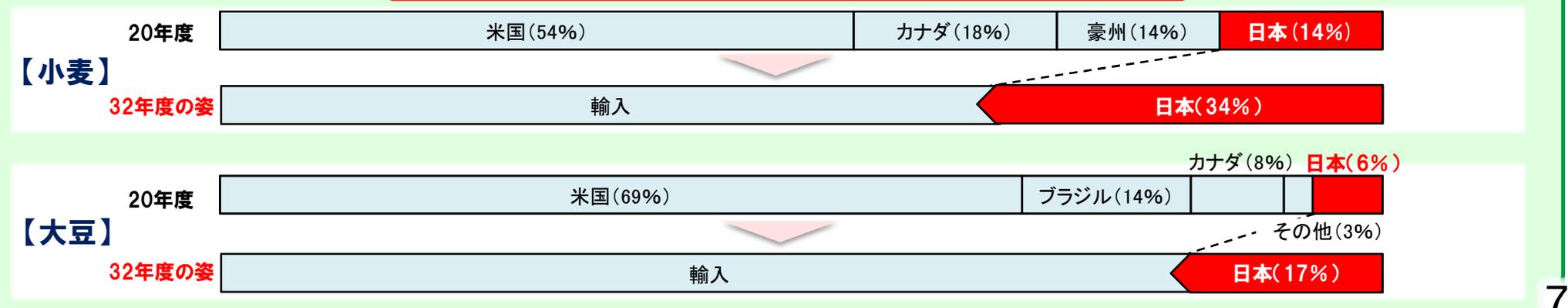
一方、食料自給率を10%アップさせることは、小麦の自給率について14%から34%になるということであり、これは国内生産がカナダやオーストラリアと匹敵する安定的な供給源となるということです。大豆の自給率について6%から17%へと3倍近いものになります。これらは食料供給にとって大きな意義となります。

当然、50%の食料自給率で満足している訳ではなく、将来はさらにステップアップしていくものです。

50%に向けた生産量 -日本農業の元気さの指標-



50%達成時における麦・大豆の供給 -日本の食料安全保障の指標-



継承すべき「農の価値」を実現 -農業の多面的機能-

農業は、将来にわたる食料の安定供給を支えるだけでなく、生産活動を通じて国土の保全・水源のかん養・自然環境の保全・良好な景観の形成・文化の伝承など、さまざまな役割を果たしています。

その恩恵は私たち皆が受けており、これら「農の価値」を、国民の財産として継承していく必要があります。

これらの価値は農作物の価格に反映されないこと(外部経済効果)から、農家経営を支援していく必要があるのです。所得補償により農業が維持されれば、これら「農の価値」(農業の多面的機能)も実現されていきます。

— 農業の多面的機能とその貨幣価値の例(年当たり) —



注1：学術会議における討議内容を踏まえて行った貨幣評価の結果のうち、答申に盛り込まれたものです(平成13年11月)。

注2：農業の有する機能は、評価に用いられた代替財の機能とは性格の異なる面があること等に留意する必要があります。

透明性の高い農政に-直接支払型の支援手法-

農業所得に占める政府からの直接支払額の割合を見ると、EUが78%なのに対し日本は23%と低い水準となっています(平成18年時点)。

戸別所得補償により、政府買入れによる価格維持などの「価格支持政策」から「農家への直接支払」へと支援手法を転換していき、農政のグローバルスタンダードに即して「消費者負担型」から「財政負担型」の透明性の高い農政に移行していく意義も有するものです。

— 日EUの農業者への直接支払額(平成18年) —

	日本 	EU(25か国) 
直接支払額	6,943億円	8兆4,598億円
農業所得	3兆803億円	10兆7,900億円
農業所得に占める直接支払いの割合	23%	78%

直接支払額：平成18年の各国WTO通報により試算。

農業所得：日本 生産農業所得、農林水産省農業経営統計調査報告

EU Entrepreneurial income, Eurostat Database

耕地面積：日本 耕地及び作付け面積統計、農林水産省統計部

EU FAOSTAT

ペナルティを廃止し、つくる農政へ - 所得補償による米政策の転換 -

< 制度の目的と意義④ >

旧食管法による政府の全量買入れ、流通の許可制といった規制は段階的に緩和され、平成7年の食管法の廃止などを経て、政府の買入れは不足に備えた備蓄用に限定されるとともに、流通規制は撤廃されました。

一方、米の生産面での規制すなわち減反政策は存続し、**作らないことへの助成**や**非達成地域へのペナルティ**といった手法により、過去40年にわたって農村を疲弊させ閉塞感を与えてきました。今後は、**ペナルティを廃止し、戸別所得補償制度により米の需給調整の実効を期し、減反からつくる農政へと大転換**を図ります。

これまでの米政策

戸別所得補償の下での米政策

農家経営の安定

- ① 半強制的な米の需給調整と、過剰時に政府買入れなどの市場隔離を行うことにより、米価水準の維持を図ることを基本としてきました(価格支持政策)。
- ② 一定規模以上の担い手を対象として収入の減少を補てんする対策等を行ってきました。一方、消費減少などに伴う米価下落により、**稲作は恒常的なコスト割れの状況**にありましたが、**これを補う支援はありませんでした**。

米の恒常的なコスト割れに着目し、販売農家を対象に、米の**所得補償**として1.5万円/10a(全国一律)を交付する他、その年の米価が下落した場合の補てんを行います。



米の需給調整

- ① **米を作らないことへの助成**や、**非達成地域へのペナルティ**といった手法により推進してきました。
- ② 米価下落時に政府買入れなどの市場隔離を行ってきたことから、**需給調整に参加していない者の米価も維持**され、参加者から見て不公平感が増大していました。

- ① 米の所得補償の交付対象を需給調整に参加した者とするにより、農家の主体的な経営判断による参加を促し**需給調整の実効を図ります**。(ペナルティは廃止します)
- ② **過剰時の市場隔離**については、需給調整に参加する者と、参加しない者の不公平感を生むことから**行いません**。

食料自給率の向上

水田作の**麦・大豆**などへの助成を米の需給調整の達成者のみに限定してきたことから、**麦・大豆**などの自由な生産拡大や安定的な供給を阻害してきました。

食料自給率の向上のために、**米の需給調整の達成とは関係なく**、**麦・大豆**などの**所得補償**を行うことにより、**自由に麦・大豆**などを生産拡大できるようにします。



農林水産予算の削減努力

<その他>

この15年間で農林水産関係予算は1兆円以上(3割強)削減されています。こうした中、22年度当初予算は対前年比1,100億円削減しました(特に公共事業については3,400億円(34%)削減し、民主党マニフェストに掲げている公共事業費削減目標を1年で達成)。

このように、農林水産関係予算の組替えて戸別所得補償制度の財源を捻出しつつ、財政再建に最大限協力してきました。

【農林水産予算の組換えで戸別所得補償制度の財源を捻出】

