

新たな基本計画に向けた中間論点整理について

平成16年 8 月

新たな基本計画に向けた中間論点整理について

検討の経緯

昨年12月の農林水産大臣からの諮問を受け、食料・農業・農村政策審議会企画部会において、食料・農業・農村をめぐる情勢分析や 品目横断的政策への転換、 担い手・農地制度の見直し、 農業環境・資源保全政策の確立といった重点課題を中心に議論。農政改革の加速化と食料・農業・農村に関する国民的議論のたたき台となることを期待し、これまでの議論を中間的に整理。

中間論点整理の内容

重点課題については、基本的考え方について極力認識の一致を図る一方、施策の具体化に当たり今後更に詰めるべき課題については、論点が明確になるよう整理。

担い手政策の在り方

- ・ 農業経営の改善に向けた各種施策については、対象を担い手に明確に絞った上で、集中的・重点的に実施することが必要
- ・ 担い手の明確化に当たっては、認定農業者制度を基本とするとともに、経営主体としての実体を有する一定の集落営農について、担い手として位置付けることが適当
- ・ 17年度から施策の具体化を急ぐ必要

経営安定対策(品目横断的政策等)の確立

- ・ 幅広い農業者を対象に品目別に講じられている経営安定対策について、対象となる担い手を明確にした対策に転換
- ・ 複数年作物を組み合わせた営農類型(水田作、畑作)については、品目別ではなく、経営全体に着目し(品目横断的)、 諸外国との生産条件の格差を是正する対策と、 収入・所得の変動を緩和する対策を検討
- ・ その際、「緑の政策」に該当するようにする一方で、国内生産の確保などの我が国固有の課題の解決に資するような工夫も必要
- ・ 野菜、果樹、畜産などの部門専門的な営農類型についても、対象経営を明確化した対策となるよう品目別に検討する必要
- ・ 早期の制度導入に向け、対象経営の捉え方、支援水準の考え方等につき、制度の骨格を詰める必要

農地制度の在り方

- ・ 優良農地の確保、農地の効率的な利用の確保の課題解決に向け、
優良農地の面的な確保を図る観点からの農用地区域 転用規制の在り方
農地の利用集積を促進する仕組み、権利移動規制の在り方 等について、総合的に検討を進めることが必要
- ・ 制度や施策の具体化に向けた検討を行い、秋に具体像を示す必要

農業環境・資源保全政策の確立

- ・ 農地・農業用水等の資源保全施策については、多様な施策手法の組合せが可能となる施策体系を構築する必要
- ・ 農業生産環境施策については、農業者が取り組むべき規範を明確にし、農業振興施策全般に関連づけるとともに、環境に与える負荷の大幅な低減を図るモデル的な取組を推進する必要
- ・ 17年度から必要な調査に着手する必要

担い手政策の改革の考え方

現 状

農業の構造改革の立ち遅れ

○ 経営体

- ・ 農業所得への依存度が高い主業農家の減少は続いている。

〔主業農家 :平成 2年 82万戸 → 45万戸 (▲ 45%)〕

〔農家戸数 :平成 2年 384万戸 → 15年 298万戸 (▲ 22%)〕

- ・ 認定農業者の認定も望ましい農業構造の姿に照らせば、低位にとどまり、かつ、認定にバラツキ等の実態
- ・ 零細で兼業的な農業経営が多数を占める地域の実情の中で、集落営農やサービス事業体の多様な担い手が活動
(集落営農組織数 約 1万、サービス事業体数 約 2万)

○ 農業従事者

- ・ 農業従事者は減少・高齢化。昭和・一桁世代のリタイアにより、今後減少が加速化する見込み

〔75才未満層の基幹的農業従事者数 (単純比較)
平成12年 209万人 → 22年 117万人 (▲ 44%)〕

- ・ 農業法人等への雇用形態での就農等の新規就農のルートの多様化、女性起業等の増加等の新たな傾向も見られる。

対応の方向

望ましい農業構造の実現に向け各種の施策面で格段の努力

- 対象となる担い手を明確化した施策の集中化・重点化を徹底

⇒ 担い手の明確化については認定農業者制度の改善を図りつつ、これを基本として運用

- 地域の実情に即した担い手の確保の促進

- ・ 効率的かつ安定的な農業経営に発展することが見込まれる集落営農を担い手として位置付けるとともに、集落営農の組織化と法人化を促進
- ・ サービス事業体 (農作業受託組織等) の機能に応じ、施策上に位置付け

- 人材 (新規就農者、女性、高齢農業者) の育成・確保

- 担い手への支援方策の改善
(農地等の経営資源の円滑な継承等)

経営安定対策改革の基本的考え方

現行施策

生産性の内外格差に基づく
生産に対する一定の補てん
＝いわゆる「ゲタ」
・品目別実施（麦作経営安定資金・
大豆交付金等）

価格・収入等の変動に応じた補てん
＝いわゆる「ナラシ」
・米等で実施（稲作所得基盤確保対策・
担い手経営安定対策等）

改 革

- 農業の構造改革の加速化
- 国際規律強化への対応

経営安定対策

諸外国との生産条件格差の是正対策

- 経営全体に着目した直接支払いに転換。
- 構造改革を加速するため、
担い手に集中化・重点化。
- 国際規律上、安定した政策である
「緑の政策」を目指す。

収入・所得変動緩和対策

- 「ゲタ」の補てん水準を勘案し、
必要性を検証。
- 構造改革を加速するため、
担い手に集中化・重点化。

品目横断的政策の
確 立

品目別政策の見直し

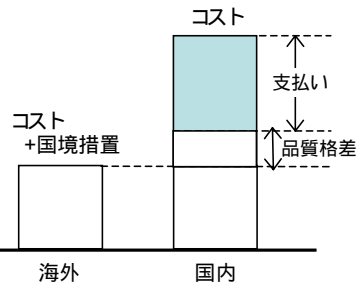
- 部門専門的経営が主体であり、各品目の特性に応じて政策を見直し。

水田作
・
畑 作

野 菜
・
果 樹
・
畜 産

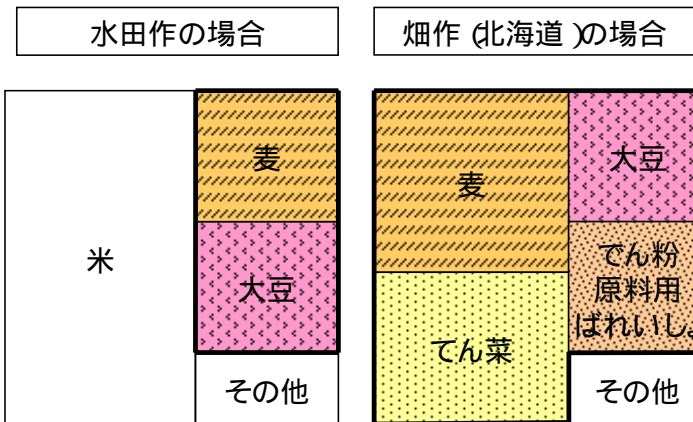
品目横断的政策のイメージ

生産条件格差是正対策の基本的なイメージ



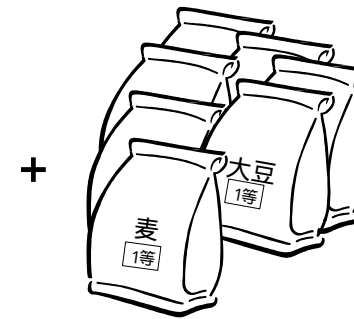
諸外国との生産条件格差是正対策

過去の面積に基づく支払



- 基準年度の生産実績に基づき支払額を算定
- 当該年の作付品目によらない支払 (デカップル) = 緑

生産量・品質に基づく支払



- 当該年の生産量・品質に基づき支払額を算定

+

収入・所得変動緩和対策 (水田作 畑作それぞれ必要性を検証)

米の取扱い

- 関税により価格水準が維持されているため、生産条件格差是正対策については、現状では空振り。
- 収入・所得変動緩和対策については、米政策改革の進展等を踏まえ取扱いを検討。

【緑の政策】

生産に関連しない直接支払い

〔過去の生産実績で支払額が固定化〕

生産に対し抑制的

現状の農業構造を固定化するおそれ

【日本型直接支払い】

II

国際規律への対応と日本農業の課題への対応との両立

構造改革の推進

〔規模拡大へのインセンティブ付与
要件・単価を一定期間ごとに見直し〕

モラルハザードの防止

〔生産性、品質が評価され、環境配慮等、営農面での責務が明確な仕組み〕

需要に応じた生産の確保

農地制度の改革

現状と課題

【農地の確保】

個別分散的な農地転用の発生
耕作放棄地の増加

農地面積の減少
平成 15年 → 平成 22年(推計)
474万 ha 概ね 450万 ha~ 465万 ha
(概ね20万~10万 ha減)

耕作放棄地面積の増加
平成 2年 → 平成 12年
22万 ha 34万 ha (12万 ha増)

【農地の有効利用】

担い手への利用集積の遅れ
集積見込面積(平成 22年):282万 ha
集積実績(平成 15年 3月末):221万 ha
(集積見込面積との差:61万 ha)

都市住民等の農地利用ニーズの高まり
市民農園や家庭菜園をしたい
平成 2年:59.5% → 平成 11年:63.3%
農作業を体験したい
平成 2年:45.5% → 平成 11年:63.0%

対応方向

○ 担い手の明確化と農地の利用
集積の促進

* 集落営農の扱い
* 農地を面としてまとめて利用集積を図る
方策

○ 優良農地の確保

○ 耕作放棄地の発生防止・解消
のための施策の充実

* 構造改革特区の全国展開については、出
来秋後の評価を踏まえ、平成 16 年末ま
での間で可能な限り速やかに結論

農業環境・資源保全政策の確立（資源保全施策）

資源の特質

- 農地・農業用水等の資源は、食料の安定供給や多面的機能の発揮に不可欠な社会共通資本
- これまで、良好な営農条件を備えた相当量の農地や水利施設等が整備
- 一旦機能が損なわれると、復元に多大な時間と経費

農村の現状と課題

農村の構造

- 過疎化・高齢化・混住化等が進み、集落機能が低下し、資源の適切な保全管理が困難化
- 広く国民が享受する多面的機能の受益と、農業者に集中する保全管理の負担との間の不整合の拡大

多面的機能

- 農村の自然環境や景観に対する国民の要請への対応の困難化

施策体系の構築

基本的な考え方

- 新たな施設の整備から、既存の施設の更新や保全管理に重点を置く施策への移行
- 施策手法の選択と組合せが可能となる施策体系を構築＜多様な主体の参画を促進、環境保全への要請に対応＞
- 国、地方公共団体、農業者等の適切な役割分担

地域の実態に応じた施策手法の組合せ

- 規制的手法
- 既存制度の見直しと強化により農地の適正な保全・利用を促進
 - 先進的取組の情報発信などによる自発的取組の促進
- 奨励的手法
- 施設整備の際に、管理体制を一体的に整備
 - 地域の創意工夫による多様な取組を基本とした、資源や農村環境の保全活動に対する支援

保全活動に対する支援が必要と判断される場合の

支援手法の例

（モデル的に実効性などの検証を行いつつ導入）

- 保全活動において最低限取り組むべき規範の策定
- 一定のまとまりある地域で農業者だけでなく地域住民等が幅広く参画する組織体（協議会等）を設置
- 組織体の構成員が取組む行為の内容を協定として明示
- 規範となる保全管理活動を超えた効果の高い取組（施策の基本的考え方や視点を反映した取組）への支援

施策の具体化に向けた手順

以下の調査について平成17年度から着手

- 地域実態に応じた資源の保全状況の把握
- 当該地域における望ましい保全管理手法の検討

以下の点について、モデル的に施策の実効性を検証

- 資源や農村環境の保全活動に関する規範の具体的内容
- 保全活動に対する支援の手法の具体的内容
- 既存施策との整合性の確保方策

目標

食料の安定供給と多面的機能の発揮に不可欠な農地・農業用水等の資源の適切な保全管理

農業環境・資源保全政策の確立（農業生産環境施策）

農業と環境

- 農業は本来自然界の物質循環に依存したものであり、環境との調和なくして持続できないもの
- 農業の自然循環機能の適切な発揮を通じ、我が国社会の持続可能な循環型社会への転換に貢献することが課題

農業生産に伴う環境負荷の状況

- 農業生産活動に伴って様々な環境負荷が発生
- 地域によっては農業生産が地下水等の汚濁の一因となっている
- 環境負荷低減に配慮した農業生産が広く一般化しているとは言えない状況

目指すべき姿

我が国農業全体を環境保全を重視したものに転換

施策のねらい

国民の農業への信頼感の確保

我が国農業の持続的な発展

多面的機能の十分な発揮

具体的な施策手法

- 農業者が最低限取り組むべき規範の策定と各種支援策への規範の要件化
- 環境保全への取組が特に強く要請されている地域におけるモデル的な取組への支援の導入

具体化に向けた手順等

- 農業者が取り組むべき規範の策定（H16中）
- 各種支援策への規範の要件化（H17～）
- モデル的な取組への支援の円滑な導入に向けた調査の実施（H17～）
 - ・ 取組効果の評価・検証手法等

検討に際しての留意点

- ✓ 水田農業が中心、国土に占める農地の割合が小さい、降水量が多い、営農形態の地域差が大きい等の我が国の特徴
- ✓ EU等諸外国の動向
- ✓ 環境保全と生産性との両立