

第3章

農業の持続的な発展

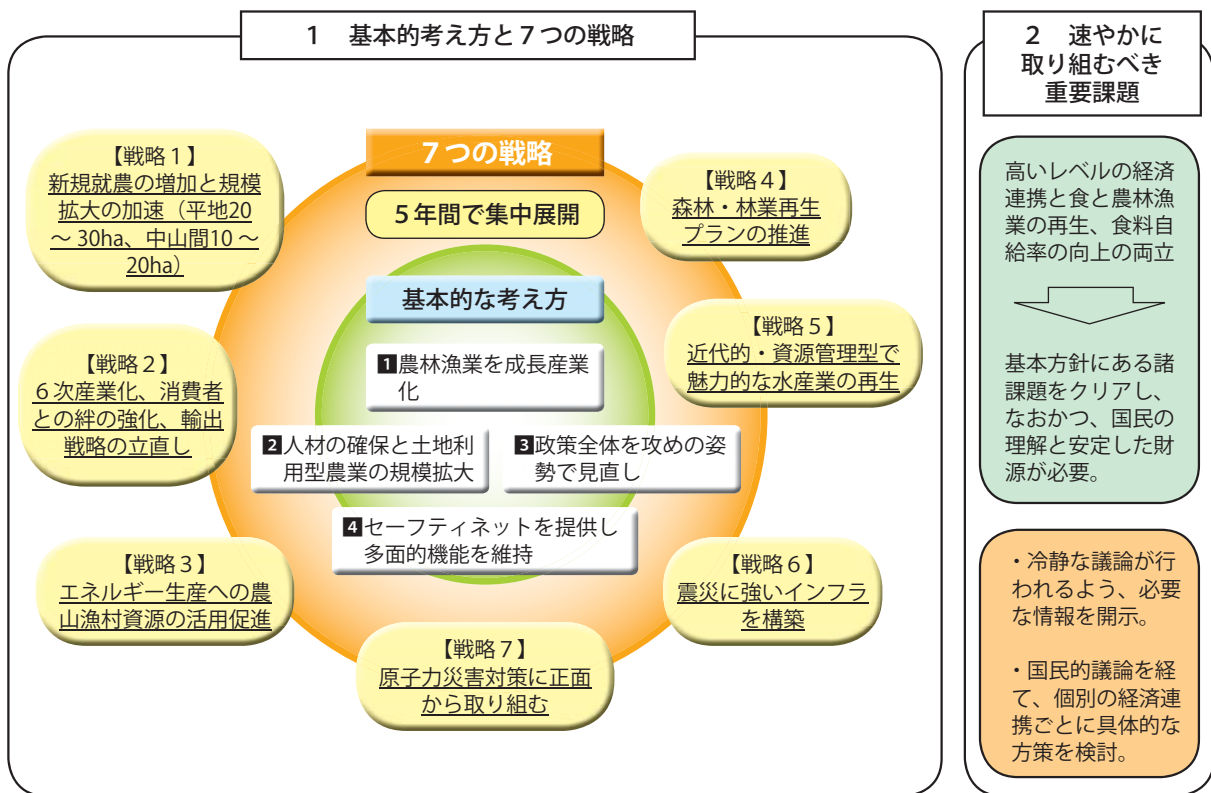
食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という。）においては、農業の持続的な発展を図るため、「意欲あるすべての農業者が農業生産活動を通じて所得を確保できるよう措置するとともに、農業を通じた新たな付加価値の創出、意欲ある多様な農業者による農業経営の育成・確保、農業生産の基盤となる優良農地の確保と有効利用等の取組を進める」としており、戸別所得補償制度の導入、「品質」や「安全・安心」といった消費者ニーズに適った生産体系への転換、6次産業化¹による活力ある農山漁村の再生を大きな柱として、各種政策を一体的に展開しているところです。

このような中、高いレベルの経済連携の推進と我が国の食料自給率の向上や国内農業・農村の振興とを両立させ、持続可能な力強い農業を育てるための対策を講じるため、平成22（2010）年11月26日、内閣に、食と農林漁業の再生推進本部（以下「本部」という。）が設置されました。本部は「食と農林漁業の再生実現会議」を設置し、我が国の食と農林漁業の再生の姿、全国対策として講ずべき方針及びこれを実現するための行動計画として平成23（2011）年10月25日に「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」（以下「再生基本方針」という。）を取りまとめました（図3-1）。

農林水産省では、再生基本方針を地域で実際に進めるため、平成23（2011）年12月24日に「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」に関する取組方針（以下「再生取組方針」という。）として、具体的な取組の考え方をまとめました。

今後は、再生取組方針を基に、地域との意見交換等を行いつつ、施策を着実に実施し、基本計画等に定める目標の達成を目指していくこととしています。

図3-1 食と農林漁業の再生のための基本方針の概要



資料：農林水産省作成

1 [用語の解説] を参照

(1) 平成22(2010)年度までの取組の経緯

農業は、食料の供給や国土の保全、水源のかん養等の多面的機能の発揮等、国民の生活に重要な役割を果たしています。こうした役割は、農業が産業としての持続性を維持してこそ果たし得るものであり、その確保を図るために、意欲あるすべての農業者が将来にわたって農業を継続し、経営発展に取り組むことができる環境を整備する必要があります。

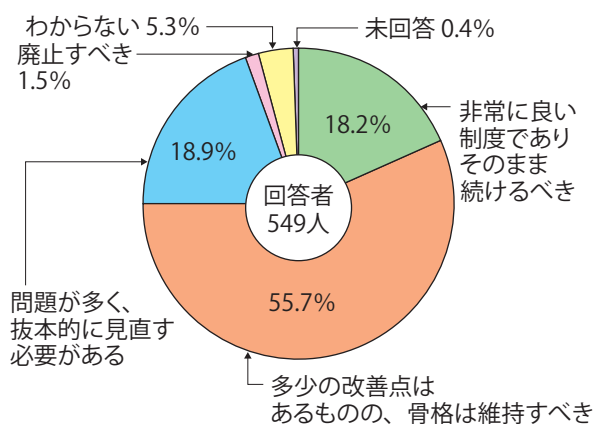
このような考え方の下で導入する戸別所得補償制度は、「品質」や「安全・安心」といった消費者ニーズに適った生産体制への転換、6次産業化による活力ある農山漁村の再生とともに、基本計画における政策の基本として位置付けられています。

基本計画を踏まえ、平成22(2010)年度においては、制度の「モデル対策」として、①米の生産数量目標に即して生産した販売農家・集落営農に対して、標準的な生産に要する費用と標準的な販売価格の差額分を交付する事業（米戸別所得補償モデル事業）と、②米の生産数量目標の達成にかかわらず、麦、大豆、米粉用米・飼料用米等の戦略作物の生産に対して、主食用米並みの所得を確保し得る額を交付する事業（水田利活用自給力向上事業）がセットで実施されました。

このモデル対策の支払件数は116万件となり、集落営農¹の構成農家数を合わせると対象農家数は139万戸となりました。また、米戸別所得補償モデル事業の加入面積は113万haで、過剰作付面積は8千ha減少（平成21(2009)年産4万8千haから平成22(2010)年産4万1千ha）しました。

なお、モデル対策に加入した農業者を対象としたアンケート調査では、4人に3人（全体の74%）が制度を継続すべきと回答するなど、モデル対策への高い評価を得ています（図3-2）。

図3-2 戸別所得補償モデル対策に対する農業者の評価



資料：農林水産省「戸別所得補償制度に関する意識・意向調査結果」（平成23(2011)年4月公表）

(2) 平成23(2011)年度の対策の概要

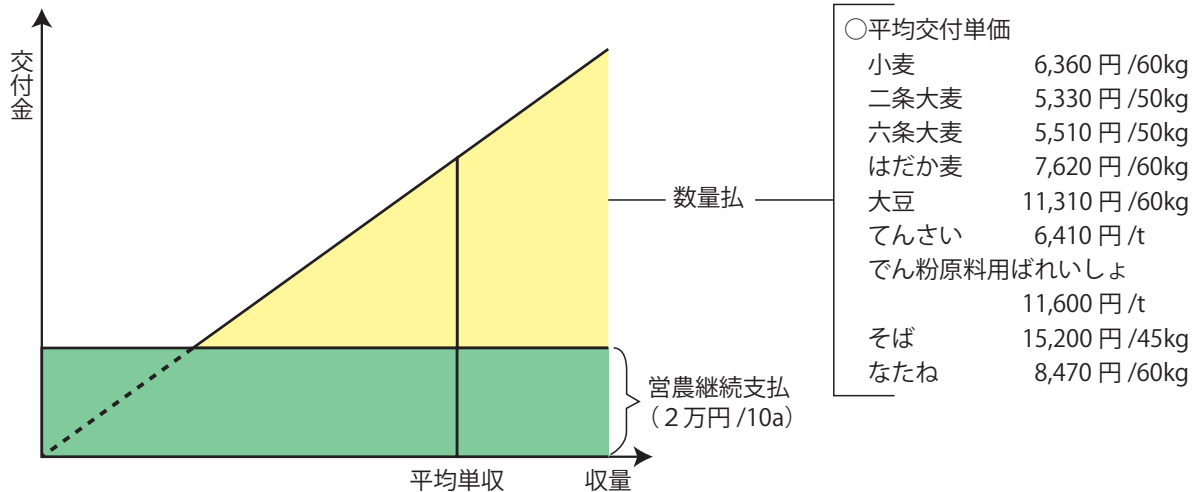
基本計画で示された施策の方針と前年度のモデル対策の実施状況を踏まえ、平成23(2011)年度から、水田農業に加えて、畑作物（麦、大豆、てんさい、でん粉原料用ばれいしょ、そば、なたね）を対象として、農業者戸別所得補償制度が本格実施されました。

ア 畑作物の所得補償交付金の仕組み

畑作物の所得補償交付金は、麦、大豆、てんさい、でん粉原料用ばれいしょ、そば、なたねの生産数量目標に従って生産を行う農業者に対して、標準的な生産費と標準的な販売価格の差額分に相当する交付金を直接交付します。支払いは「数量払」を基本とし、営農を継続するために必要最低限の額を「面積払」（営農継続支払）で交付するものです（図3-3）。

1 [用語の解説] を参照

図3-3 畑作物の所得補償交付金のイメージ



資料：農林水産省作成

イ 水田活用の所得補償交付金の仕組み

我が国の耕地面積の約半分は水田であり、主食用米の生産に必要な水田はその7割に当たる160万haに過ぎません。食料自給率の向上のためには、水田を有効に活用し、麦、大豆、米粉用米、飼料用米等の戦略作物を生産することが不可欠です。

一方、戦略作物は主食用米に比べて収益性が低く、作付けの拡大が進まない要因となっています。

水田活用の所得補償交付金は、このような状況を踏まえ、水田で麦、大豆、米粉用米、飼料用米等の戦略作物を生産する農業者に対して、主食用米並みの所得を確保し得る水準の交付金を「面積払」で直接交付するものです（表3-1）。

表3-1 水田活用の所得補償交付金の対象作物と交付単価

対象作物（戦略作物）	交付単価
麦、大豆、飼料作物	35,000円/10a
米粉用米、飼料用米、WCS用稲*	80,000円/10a
そば、なたね、加工用米	20,000円/10a

資料：農林水産省作成

*：WCS用稲については、〔用語の解説〕の稲発酵粗飼料を参照

また、食料自給率の向上に資する耕地利用率向上を図る観点から、水田における主食用米と戦略作物、戦略作物同士の組合せによる二毛作を行った場合、10a当たり1万5千円を交付します。

さらに、耕畜連携¹による飼料増産の取組を推進するため、耕種農家と畜産農家が利用供給協定を結び、飼料用米の稲わら利用、飼料作付水田へのたい肥還元による資源循環、水田放牧を行う農業者に対して、10a当たり1万3千円を交付します。

このほか、地域の実情に即して、①水田における麦・大豆等の戦略作物の生産性向上、②地域振興作物や備蓄米の生産の取組等を支援するため、「産地資金」が創設されました。

1 〔用語の解説〕を参照

ウ 米に対する助成の仕組み

前年度に引き続き、米の生産数量目標に従って生産を行う農業者に対して、標準的な生産費と標準的な販売価格の差額分に相当する米の所得補償交付金(10a 当たり 1 万 5 千円)を直接交付します。

また、米の所得補償交付金の支払いを受けた農業者に対して、「当年産の販売価格」が「標準的な価格」を下回った場合、その差額分を米価変動補填交付金(10a 当たりの単価)として直接交付します。

エ 各種加算措置の仕組み

(品質加算)

品質加算は、麦・大豆等の畑作物については、地域間、農業者間の品質の格差が大きいため、畑作物の所得補償交付金の数量払の交付単価において、品質に応じて単価の増減を行うものです。

(規模拡大加算)

我が国農業の生産性の向上を図り、競争力を強化するとともに、食料自給率の向上を図るためには、小規模で分散している農地を面的に集積(連坦化)し、農地の規模拡大を加速することが重要です。このため、規模拡大加算は、農地利用集積円滑化団体¹を通じて、面的集積(連坦化)がなされた農地に利用権を設定して、経営規模の拡大をした場合に、10a 当たり 2 万円を農地の受け手に支払うものです。

(再生利用加算)

再生利用加算は、地域の耕作放棄地の再生利用計画に従って、畑の耕作放棄地に麦、大豆、そば及びなたねを作付けした場合に、平地・条件不利地の条件に応じて、一定額(10a 当たり 2 万～3 万円)を最長 5 年間支払うものです。

(緑肥輪作加算)

緑肥輪作加算は、畑において、作物の輪作の間に 1 年休んで地力の維持・向上につながる作物(エンバク、イタリアンライグラス、青刈りとうもろこし等の緑肥作物)を栽培し、畑にすき込む場合(休閒緑肥きゅうかんりよくひ)に、その作付面積に応じて 10a 当たり 1 万円を支払うものです。

(集落営農の法人化支援)

集落営農の法人化支援は、集落営農を持続性ある経営体へ育成する取組を進めるため、集落営農が法人化した場合に、事務費助成(定額 40 万円)を行うとともに、集落営農の経理担当者を養成する活動等を支援するものです。

(3) 平成 23 (2011) 年度対策の実績

(農業者戸別所得補償制度への加入件数が増加)

平成 23 (2011) 年度の農業者戸別所得補償制度への加入件数は、前年度のモデル対策

1 第 5 節「優良農地の確保と有効利用の促進」に記載

より5万5千件増加し、121万8千件となりました（表3-2）。なお、東日本大震災の影響で申請期限を平成23（2011）年8月31日まで延長した5県（岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県）のうち、宮城県以外の4県については、被害があった地域以外の加入が進んだこと等から、前年度に比べてそれぞれ1千～3千件増加しましたが、宮城県については、震災の影響で作付け不能のところも多く、前年度に比べて4千件減少しました。

交付金別にみると、米の所得補償交付金の加入件数は106万3千件となり、前年度に比べて5万7千件増加しました。また、水田活用の所得補償交付金の加入件数は67万8千件となり、前年度に比べて10万件増加しています。さらに、平成23（2011）年度から新たに導入された畑作物の戸別所得補償交付金の加入件数は9万9千件となりました。

経営形態別にみると、個人、法人、集落営農のいずれも加入件数は増加しています。

表3-2 農業者戸別所得補償制度の加入件数

（経営形態別） （単位：件）

	加入件数	経営形態別		
		個人	法人	集落営農
平成23（2011）年度	1,218,237	1,203,367	7,254	7,616
22（2010）	1,163,090	1,149,505	6,187	7,398
対前年差（増加率）	55,147(4.7%)	53,862(4.7%)	1,067(17.2%)	218(2.9%)

（交付金別） （単位：件）

	加入件数	米の所得補償交付金	畑作物の所得補償交付金	水田活用の所得補償交付金
平成23（2011）年度	1,218,237	1,062,786	99,273	678,468
22（2010）	1,163,090	1,006,192	—	578,500
対前年差（増加率）	55,147(4.7%)	56,594(5.6%)	—	99,968(17%)

資料：農林水産省調べ

注：平成22（2010）年度については、米の所得補償交付金は戸別所得補償モデル事業、水田活用の所得補償交付金は水田利活用自給力向上事業の実績件数

平成23（2011）年度における米の所得補償交付金加入者の作付計画面積については、前年度に比べて2万5千ha増加し、115万2千haとなりました（表3-3）。また、加入件数の増加により、米の生産数量目標に従った生産が進められたことから、米の過剰作付面積は、前年度に比べて1万9千ha減少して、2万2千haとなりました。

表3-3 米の所得補償交付金加入者の作付面積

（単位：ha）

	加入者の作付計画面積	主食用米の作付面積（全国）	生産数量目標の面積換算値	過剰作付面積
平成23（2011）年度	1,151,545	1,526,000	1,503,864	22,136
22（2010）	1,127,040	1,580,000	1,538,697	41,303
対前年差	24,505	▲ 54,000	▲ 34,833	▲ 19,167

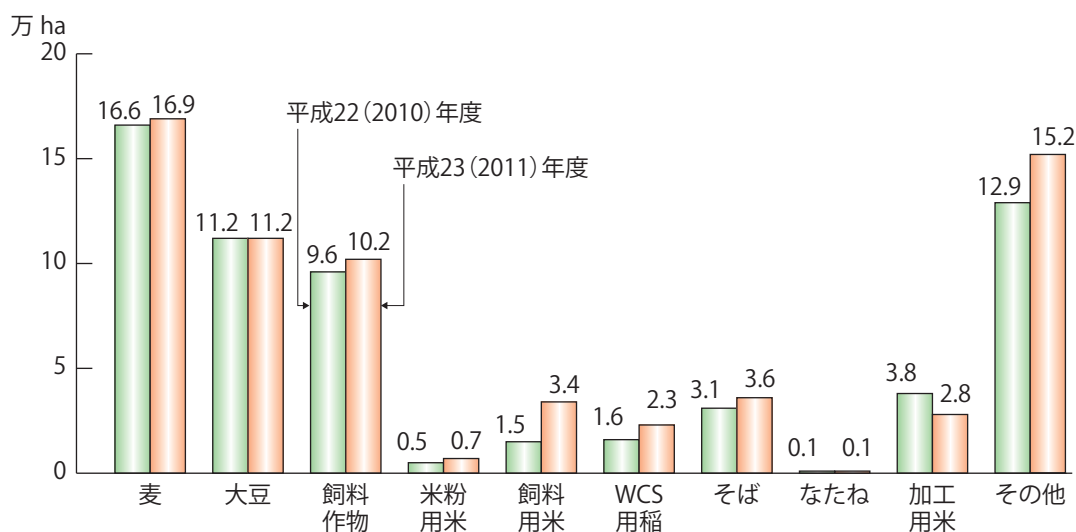
資料：農林水産省調べ

注：平成22（2010）年度は戸別所得補償モデル事業の実績面積

(新規需要米の作付面積が増加)

水田活用の所得補償交付金加入者の作付面積については、主食用米の生産数量目標が18万t削減（平成22（2010）年産813万t→平成23（2011）年産795万t）されたこと等に対応する形で、ほとんどの作物が拡大傾向にあります。中でも、新規需要米（米粉用米、飼料用米、WCS（発酵粗飼料）用稲¹）の作付面積は、前年度より2万9千ha増加し、6万4千haとなりました。また、麦の作付面積は、前年度より2千ha増加し、16万9千haとなりました（図3-4）。なお、大豆の作付面積は、西日本を中心に作付けが増加しましたが、東日本大震災の影響による作付けの減少や、新規需要米への作付転換等による影響で、400haの増加にとどまり11万2千haとなりました。

図3-4 水田活用の所得補償交付金加入者の作付面積



資料：農林水産省調べ

注：1）平成22（2010）年度は水田利活用自給力向上事業の実績面積

2）平成23（2011）年度の「その他」は産地資金で対象とする戦略作物以外の作物

平成23（2011）年度における各種加算交付金の申請実績については、農地の面的集積を図るための規模拡大加算が7,510件で16,582ha、耕作放棄地の解消を図るための再生利用加算が219件で445ha、地力の維持・向上を図るための緑肥輪作加算が1,235件で2,148haとなりました（表3-4）。

表3-4 加算交付金の申請件数と対象面積

(単位：件、ha)

	規模拡大加算		再生利用加算		緑肥輪作加算	
	件数	面積	件数	面積	件数	面積
平成23(2011)年度	7,510	16,582	219	445	1,235	2,148

資料：農林水産省調べ

注：規模拡大加算は平成24（2012）年2月29日現在

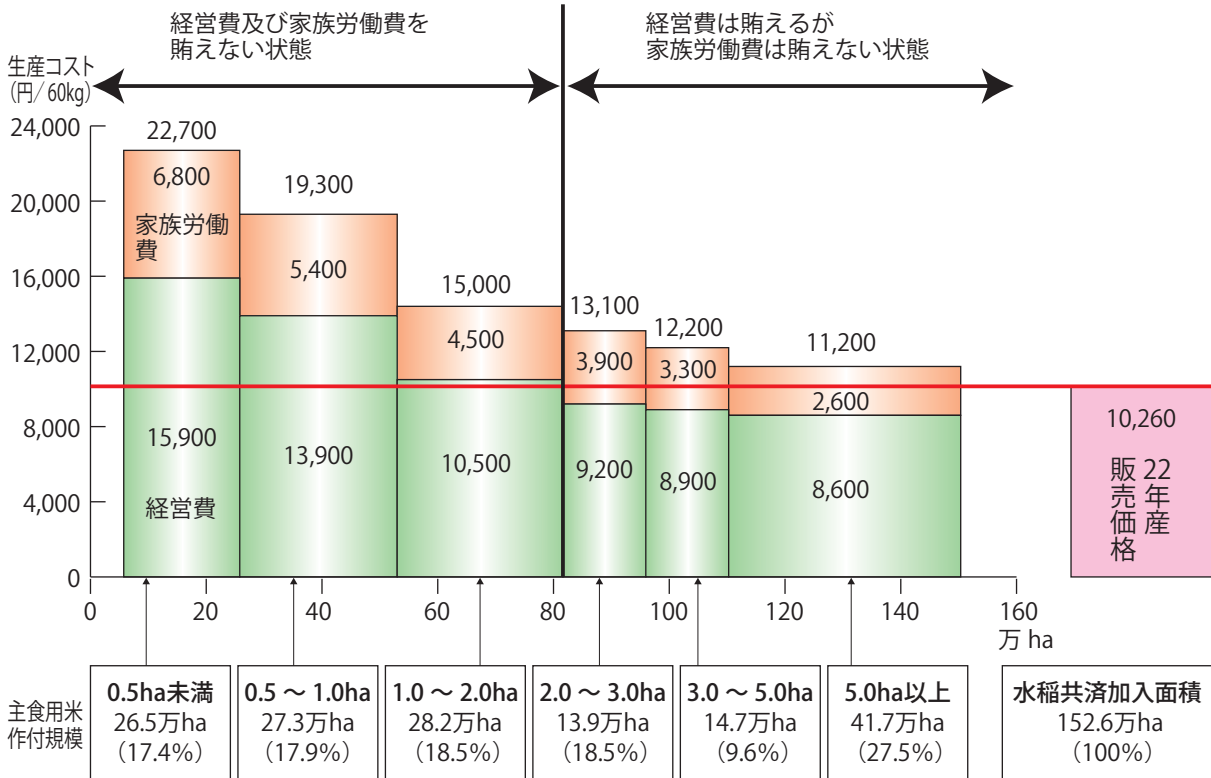
(4) 農業者戸別所得補償制度の効果

(経営改善と規模拡大への誘導効果)

平成21（2009）年産米生産費統計から、米の作付面積規模別の経営状況をみると、米の60kg当たりの生産費は、規模が大きいほど低くなる傾向があります（図3-5）。このうち、経営費と家族労働費について、米の販売価格（平成22（2010）年産米）と比較

1 [用語の解説] の稲発酵粗飼料を参照

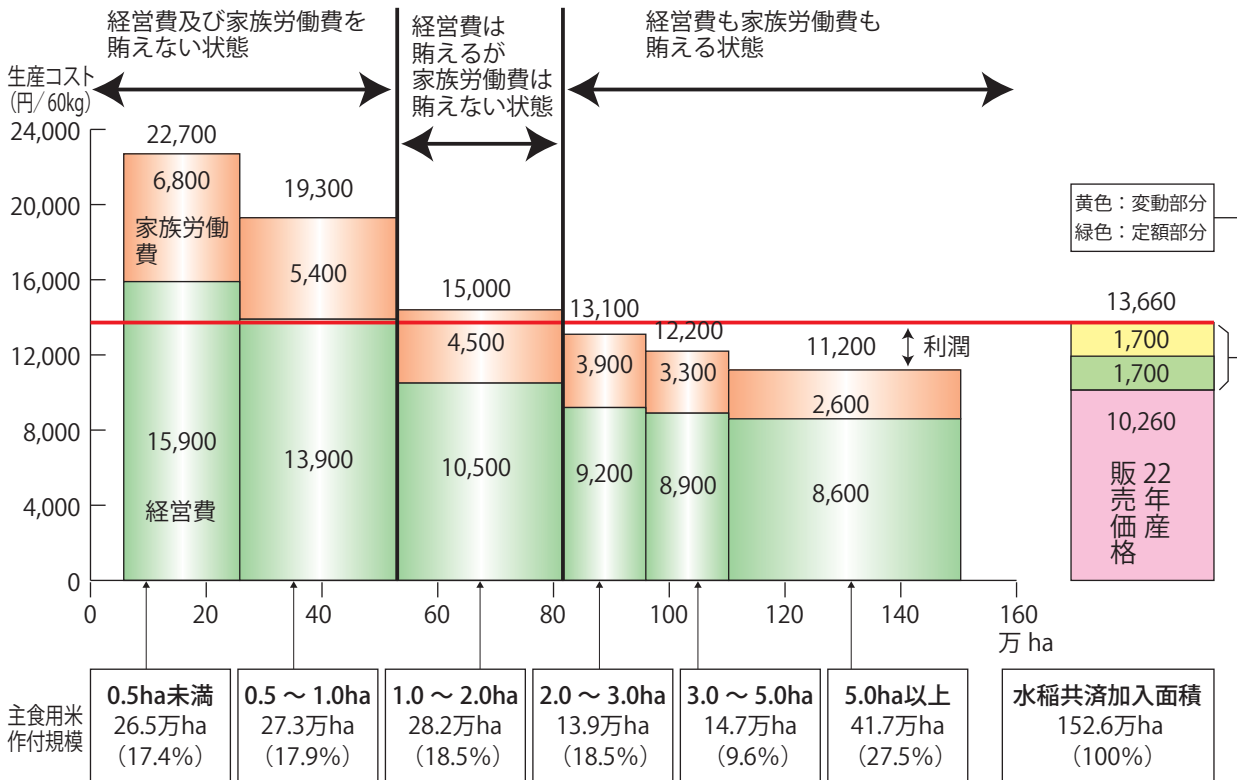
図3-5 米の作付面積規模別経営状況(農業者戸別所得補償制度に加入しない場合)



資料：農林水産省作成

注：経営費は、平成21年産米生産費のうち物財費、支払利子・地代、雇用労働費の合計

図3-6 米の作付面積規模別経営状況(農業者戸別所得補償制度に加入した場合)



資料：農林水産省作成

注：図3-5の注釈参照

した場合、2 ha 未満の経営規模では、家族労働費のみならず経営費も賄えない状態にあります。また、2 ha 以上の経営規模であっても、家族労働費を賄えない状態にあります。

一方、平成 22（2010）年度に実施した米戸別所得補償モデル事業の交付金が支払われた場合の経営状況を作付面積規模別にみると、1ha 未満の小規模経営では、経営費と家族労働費は賄えませんが、2 ha 以上の経営規模では経営費も家族労働費も賄うことができしており、利潤が発生しています（図 3-6）。

さらに、米戸別所得補償モデル事業の加入者を作付面積規模別にみると、5 ha 以上では 98% が加入している一方、0.5ha 未満では 4 割以上が未加入でした。また、実際に交付された交付金の過半（58%）は、加入者の 1 割に過ぎない 2 ha 以上層の加入者に交付されています（表 3-5）（表 3-6）。

表 3-5 米戸別所得補償モデル事業の作付面積規模別にみた加入率

	合計	0.5ha 未満	0.5～1ha	1～2ha	2～3ha	3～5ha	5ha 以上
支払面積（万 ha）	112.7	14.8	17.9	19.0	9.3	10.8	40.9
水稲共済加入面積（万 ha）	145.6	26.5	27.3	28.2	13.9	14.7	41.7
加入率（%）	77.4	55.7	65.7	67.3	66.9	73.1	98.1

資料：農林水産省調べ

表 3-6 米戸別所得補償モデル事業の米作付面積規模別にみた支払件数と支払額

	合計	0.5ha 未満	0.5～1ha	1～2ha	2～3ha	3～5ha	5ha 以上
支払件数（万件）	100.6	51.4	25.5	13.8	3.8	2.8	3.2
支払件数シェア（%）	100.0	51.1	25.3	13.7	3.8	2.8	3.2
支払額（億円）	3,069	289	460	526	266	313	1,214
支払額シェア（%）	100.0	9.4	15.0	17.1	8.7	10.2	39.6

資料：農林水産省調べ

このように、農業者戸別所得補償制度は、米農家の経営状況の改善に寄与するとともに、作付け規模の大きな農家ほど、より大きなメリットが享受できる仕組みとなっています。

（米の需給調整の推進効果）

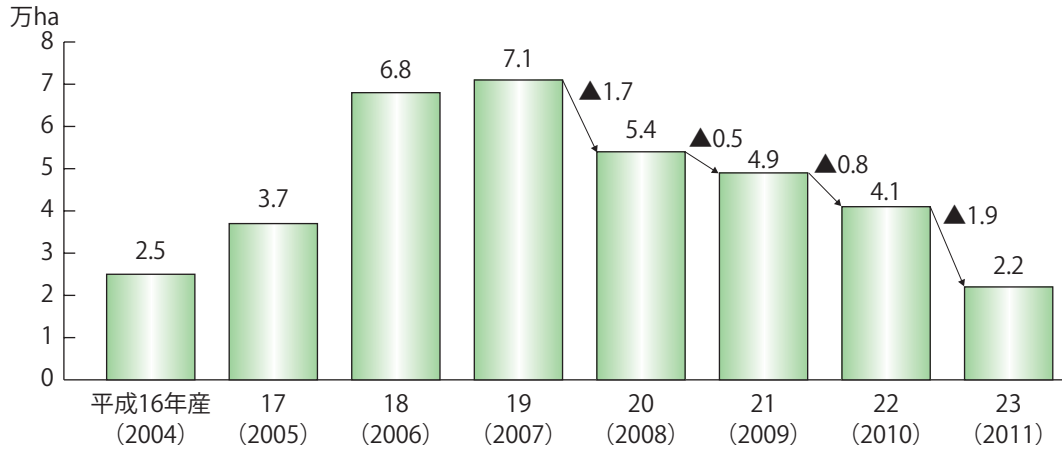
農林水産省は、需要に対応した米の生産を推進するため、毎年、過去の需要実績を基に、米の都道府県別の生産数量目標を設定して、農業者・農業者団体等との連携の下、生産数量目標に従った米の作付けが推進されています。

米の過剰作付面積については、平成 19（2007）年度に 7 万 1 千 ha まで増加したことを踏まえ、平成 20（2008）年度から、過剰作付けの多い都道府県に対する公平性確保措置（ペナルティ）が実施されてきました。

しかしながら、農業者戸別所得補償制度の下、米の需給調整に参加する農業者の所得を補償するという強力なメリット措置を講ずることにより、農業者の主体的な経営判断による需給調整への参加を誘導することとしており、平成 22（2010）年度以降、この公平性確保措置は廃止されています。

このような中、平成 21（2009）年度から平成 23（2011）年度にかけての米の過剰作付面積は 2 万 7 千 ha 減少しています（図 3-7）。

図3-7 米の過剰作付面積の推移

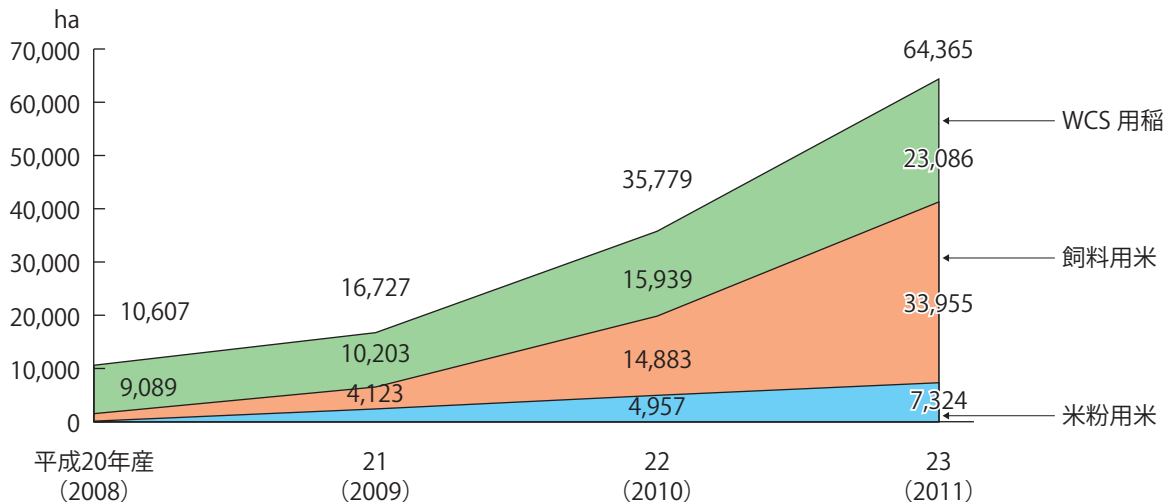


資料：農林水産省調べ

(新規需要米の生産拡大効果)

水田で麦、大豆、飼料作物、新規需要米（米粉用米、飼料用米、WCS用稲）等の戦略作物を生産する生産者に対しては、水田活用の所得補償交付金が交付されます。このような中、新規需要米の作付面積が近年、大幅に増加しています(図3-8)(表3-7)。新規需要米は、水はけの悪い水田においても生産できることに加え、農業機械等への追加投資が抑制できるという傾向もあります。

図3-8 新規需要米の作付面積の推移



資料：農林水産省「新規需要米の取組計画認定状況」
注：作付面積は認定面積

表3-7 米粉用米及び飼料用米の生産量の推移

(単位：t)

	平成20年産 (2008)	21 (2009)	22 (2010)	23 (2011)
米粉用米	566	13,041	27,796	40,311
飼料用米	8,020	23,264	81,237	183,033

資料：農林水産省「新規需要米の取組計画認定状況」
注：生産量は認定数量