

## 第11章 平成25年度の経営所得安定対策と担い手対策

(研究会開催日 2013年3月6日)

### I 報告（概要）

農林水産省 経営政策課長

平形雄策

#### 1 経営所得安定対策について

- 1) 平成11年に制定された食料・農業・農村基本法において、「価格政策から所得政策への転換」という政策方向が示され、直接支払いによる所得政策へと移行。
- 2) この流れの中で平成19年から導入した水田・畑作経営所得安定対策は、一定の要件を満たす認定農業者又は集落営農を対象としており、諸外国との生産条件格差から生じる不利を補正する対策（ゲタ対策。面積払と数量払からなる。）（対象品目は、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ）と、収入減少のあった年の影響を緩和するため減収額補てんをする対策（ナラシ対策）（対象品目は、上記4品目+米）からなる。
- 3) 一方、平成22年から実施している戸別所得補償制度は、すべての販売農家を対象として恒常的なコスト割れ部分を交付するもの。畑作物の所得補償交付金（ゲタ対策と同旨。対象品目にそば、なたねが追加）、米の所得補償交付金（ゲタ対策（面積払）の導入）、米価変動補填交付金（米が対象。農家拠出なし。当年産の下落分を補てん）等からなる。
- 4) 平成25年度の経営所得安定対策は、24年度までの戸別所得補償制度と同じ枠組みで実施し、今後のあり方は26年度に向けて検討。

#### 2 人と農地の問題解決に向けて

- 1) 農業就業人口の減少や農業者の高齢化、耕作放棄地の増加等が進む中で、農業を持続的に行っていくためには、経営安定対策だけではなく、農業構造を改善することが重要。

土地利用型農業においては担い手への農地の集積を加速化し、また、新規就農者を確保していく必要があり、農地の出し手に対する農地集積協力金や受け手に対する規模拡大交付金、新規就農者に対する青年就農給付金や農の雇用事業等を実施。

2) 現在、人と農地の問題を解決するために、集落・地域における話し合いによって、今後の中心となる経営体（個人、法人、集落営農）、そこへの農地集積、中心となる経営体とそれ以外の農業者を含めた地域農業のあり方等を定めた人・農地プランの作成を推進しており、1月末現在、43%の市町村（プラン作成予定のある1561市町村中731市町村）でプランの作成に至っている。

3) プランは隨時見直し可能で、市町村によって取り組み方は様々。青年就農給付金の対象者等を中心経営体として位置づけた、市町村全域で1つのプランをまず作成した上で、農地の集積について集落ごとに話し合いを進めるところや、学区単位等で、最初から農地の集積までじっくり話し合いを行い、プランを作成するところもある。

#### 資料 別添え

## II コメント

高崎経済大学地域政策学部教授

吉田俊幸

経営所得安定対策や人と農地問題解決が農業政策に登場したのは、2010年農業センサス結果や各種調査によると、水田農業をめぐる諸環境が大きく変化したことがある。

2010年農業センサス結果によると、従来まで、水田農業を支えていた兼業農家と高齢農家の離農が急速に進展し、大規模経営体が増加するとともに農地シェアが大幅に増加している。具体的には、第一に、販売農家の大幅な減少と組織経営体、土地持非農家、自給的農家の増加している。第二に、借地面積が急増し、大規模経営体への農地集積が急速に進展している。注目されるのは、「組織経営体の動きが地域農業の構造変動を規定する状況が出現した」という指摘もある。一方、農業労働力の高齢化と後継者不足が深刻化とともに、5ha以上、10ha以上層の担い手にも波及したことである。さらに、地域という視

点をみると、「農業を主とする担い手のいない水田集落」が54%であり、東海以西では60%台となっている（農水省組替集計）。2010年農業センサスでの構造変動は「予想を遙かにこえる変化」や「農業脆弱化の一層の深化か、構造再編の進展か」という指摘があるよう、兼業農家中心の水田農業構造が崩れ、水田農業構造の再編が急速に進展している。しかし、新たな水田農業構造をどのように展望するかが課題となっている。

米価下落と米消費減により、米の粗生産額は、1984年の3兆9,300億円をピークとして、2010年には39.5%の1兆5,517億円へ減少した。さらに、昨年、2012年には、家計での米への購入金額がパンへの購入金額が下回った。家計費調査史上、初めての事態である。

米価の下落によって、水田経営収支は、急速に悪化している。米生産費調査（1年産）により、土地純収益（粗収益－地代を除く生産費）をみると、都府県では、3ha未満の土地純収益はマイナスであり、支払小作料を上回るのは5ha以上のみとなっている。北海道では、5ha未満がマイナスであり、支払小作料を上回るのは10ha以上のみとなっている。なお、戸別所得補償制度での標準的販売価格では、1～5haでは経営費は賄えるが、家族労働費が賄えない状況にあり、5ha以上のみが利潤ができる状況にある。稻作経営収支は米価下落によって悪化し、大規模経営といえども利益を確保することが困難となっている。以上の構造変動、担い手不足さらには水田経営収支の悪化のもとで、小作料と農地価格の下落とともに農地市場が変化している。水田農業の変化とそれをめぐる諸環境の変化に対して、経営所得安定対策と担い手対策は、いかなる意義をもっているであろうか？

さて、25年産の経営所得安定対策は、24年産の農業者戸別所得補償制度等と基本的に同じ枠組みで実施することになった。そこで、実績をみると、加入件数は、平成21年度水田・畑作経営所得安定対策の85,233件から平成24年度1,157,466件へ大幅に増加している。経営形態別にみると、個人、法人、集落営農とも大幅に増加している。

さらに、23年産の米の所得補償交付金の作付規模率にみた加入率は、0.5ha未満が58.3%、1～2haが69.9%、3～5haが76.6%、5ha以上が98.4%であり、経営規模が大きくなると、加入率は大幅に増加している。とくに、5ha以上は、ほぼ全員加入している。ならし対策も、2ha未満での加入率が5%未満なのに対し、5ha以上が80.2%となっている。また、23年産米の所得補償金の作付規模別にみた支払対象者数及び支払額をみると、0.5ha未満が対象数51.3%、対象金額9.2%、2～3haが3.9%、8.8%、5ha以上が3.3%、40.1%となっている。対象数では0.5ha未満で過半占めているが、対象金額が10%未満であり、5ha以上が40.1%を占めている。

米の過剰作付け面積は、水田・畑作経営所得安定対策が導入された19年の7.1万haをピークに23年産では2.2万haまで減少した。米価水準も22年産の12,711円から23年産15,215円、24年産16,567円に上昇した。また、加工用、米粉用、飼料用米の生産も増加傾向があり、麦の生産量も回復した。

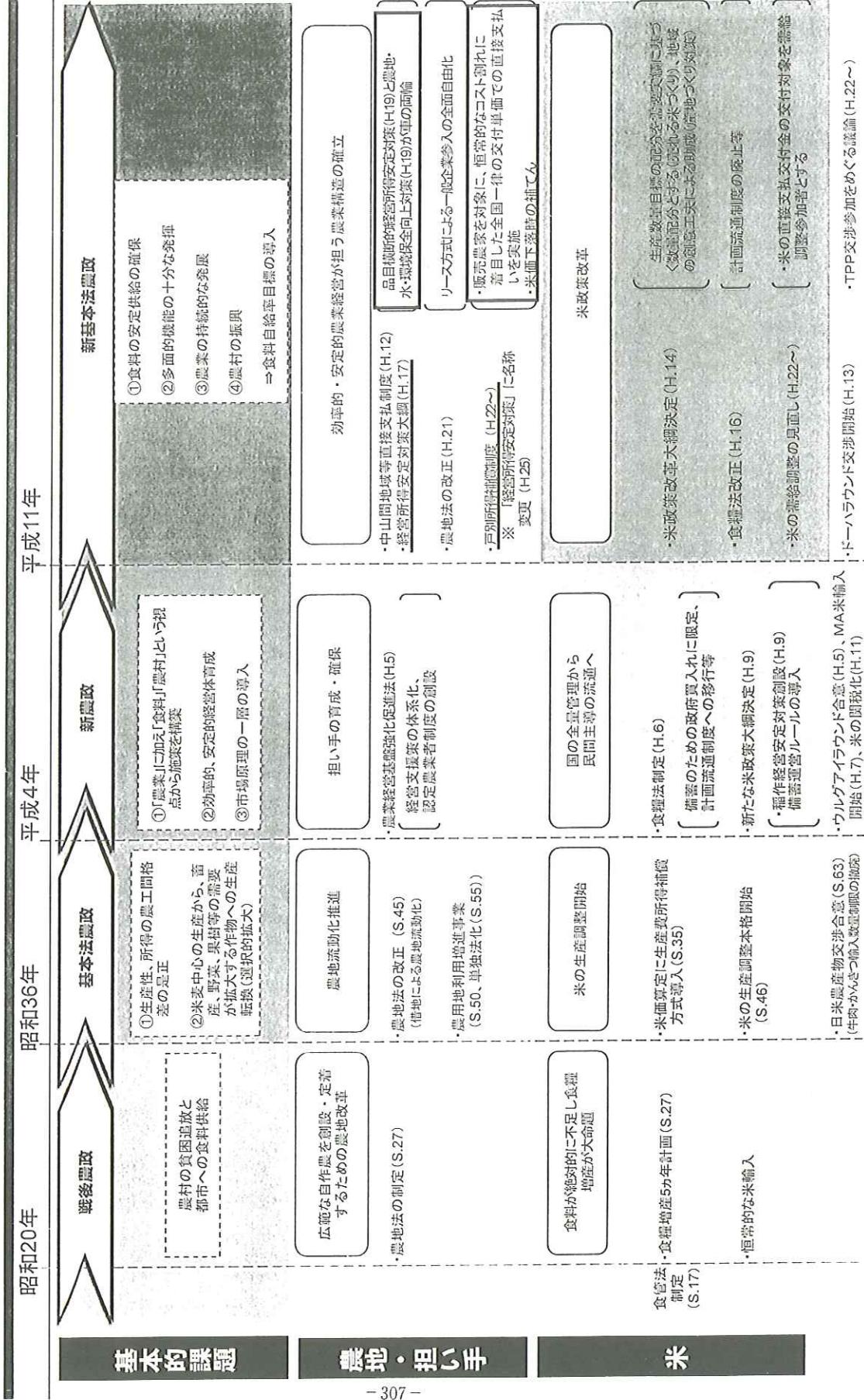
農業者戸別所得補償制度は、加入件数、対象金額をみると、大規模層に経済的なメリットが大きいといえる。また、米の需給調整では、過剰作付の減少を通じて、米価下落に歯止めをかけた面では効果をあげた。また、食料自給率向上という視点では、主食用以外の米や麦、大豆の生産は、当初の目標を達成したかという点では疑問である。この点について、成果と課題を総合的に検討することが求められる。さらに、ならし対策の加入状況をみると、米価変動補填交付金は、一律に交付するのではなく、農業者の拠出にともなう手あげ方式を検討することが必要となろう。というのは、価格変動の部分は、経営リスクにともなうものであり、経営者が一部：責任を負うべきものだからである。

次に、「人・農地プラン」等の人・農地の問題の解決に向けた取り組みも、青年就農給付金、農の雇用事業、農地集積協力金等、従来まで一部の論者等によって主張されてきた内容が政策化されたことは、大いに評価できる。この施策は、1年目であり、その成果が期待されるところである。

この施策によって実現される農業構造と地域農業の将来像をどのように描いているかが必ずしも明確でない。もちろん、地域によって差があることはもちろんである。それとの関連で、冒頭に指摘した労働力の高齢化と後継者不足が5～10ha以上層に波及している。担い手層の後継者、経営継承問題が顕在化しており、それへの対策が求められる。今回の施策は、新規参入者への支援、農の雇用事業等は農家以外の子弟への支援がおかれている。農家であっても、後継者が別の部門を担う場合のみ対象となっている。日本農業を担ってきた5～10ha以上層が効率的・安定的な経営に発展するかは、今後の構造改革の重要な要素である。同時に、すでに経営基盤が整っている5～10ha以上層の子弟が就農するかどうかが構造改革の動向を左右するし、地域農業の安定的発展につながると考える。農家の子弟が新規就農することを促進する幅広い支援策が必要となっている。

# 背景

# 1 戦後農政の歩み



## 基本的課題

## 農地・担い手

## 米

## 2 経営安定対策の歩み

- 政府が決めた価格で米を買入れるなど価格政策がとられた中、平成11年に制定された食料・農業・農村基本法において「価格政策から所得政策への転換」という政策方向が示されて以降、農産物の価格は需給事情等を反映して形成されるようになります。農業者の経営安定に資する政策へと徐々に移行。
- 平成19年からは水田・畑作経営所得安定対策(品目横断的経営安定対策)を導入し、担い手に対象を限定した、品目ごとではなく担い手の経営に着目した直接支払による所得政策へと移行。
- 平成22年からは、直接支払による所得政策をとりつつ、すべての農業者を対象とする農業者戸別所得補償制度を導入。

H4.6 新しい食料・農業・農村政策の方向  
H10.4 米を対象とした  
稻作経営安定対策の導入

≡ 今後の価格政策のあり方について課題を提示

効率的・安定的経営体が生産の大宗を占めるような農業構造を実現していくことによりコスト削減に努めながら、このような農業構造の変革を促進するため需給事情を反映させた価格水準としていく必要がある。

その際、価格低下と育成すべき経営体の規模拡大などによるコスト削減による価格競争が生じないように努める必要がある。

≡ 価格政策から所得政策への転換

第三十条 国は、消費者の需要に即した農業生産を推進するため、農産物の価格が需給事情及び品質評価を適切に反映して形成されるよう、必要な施策を講ずるものとする。

2 国は、農産物の価格の著しい変動が育成すべき農業経営に及ぼす影響を緩和するために必要な施策を講ずるものとする。

≡ 農業収入又は所得の変動を緩和する仕組みの検討

育成すべき農業経営を個々の品目を通じてではなく経営全体としてとらえ、その経営の安定を図る観点から、農産物の価格の変動に伴う農業収入又は所得の変動を緩和する仕組み等について、今後、品目別の価格政策の見直し状況、品目別の経営安定対策の実施状況、農業災害補償制度との関係等を勘案しながら検討を行う。

H17.3 食料・農業・農村基本法

複数作物の組合せによる管農が行われている水田及び畑作について、担い手を対象とした品目横断的経営安定対策を平成19年産から導入する。モラルハサードが生じないようにする前提に、構造改革の加速化の必要性、対象品目にに関する制度の検討状況や米政策改革の実施状況等を踏まえ、地域の実情を十分勘察し、対策の仕組みや、経営規模・経営規模・経営の取組に關する要件等を具体化する。

≡ 戸別所得補償制度の導入

食料自給率の向上と多面的機能の維持を図るために、兼業農家や小規模経営者を含む意欲あるすべての農業者が農業を継続し、経営発展に取り組める環境を整備することが必要。このため、戸別所得補償制度を導入。

H2.3 食料・農業・農村基本計画

H2.4 農業者戸別所得補償制度の導入  
※本格実施はH23.4～  
H2.5.4～  
経営所得安定対策として実施

## II それぞれの仕組みの概要

### 1 水田・畑作経営所得安定対策(品目横断的対策)の構成(平成19~)

#### 【2つの補てん対策を実施】

- ① ゲタ対策…諸外国との生産条件格差から生じる不利を補正(生産コストと販売収入との差額に着目)
- ② ナラシ対策…毎年の収入の減少の影響を緩和するための補てん

#### 【対象となる経営体】

「認定農業者」又は「集落営農」で一定の経営規模(面積)※を有すること

※1 一定の経営規模とは、都府県 4ha以上、北海道 10ha以上、集落営農20ha以上

※2 市町村が認めた場合には、一定の経営規模以下でも加入できる市町村特認を用意

- ・ゲタ対策は、H23・24は戸別所所得補償制度の畑作物の所得補償交付金、H25 は経営所得安定対策の畑作物の直接支払交付金として実施しているため、執行停止。
- ・ナラシ対策は実施中。

#### ①ゲタ対策(生産条件不利補正対策)

##### 【対象品目】(米は対象でない)

麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ

- ・2種類の支払で、対象作物のコスト割れを補てん。
- ・①「過去の作付面積に対する面積払(固定払)」と、  
②「当年産の生産数量に対する数量・品質払(数量払)」に分けて支払。

#### ②ナラシ対策(収入減少影響緩和対策)

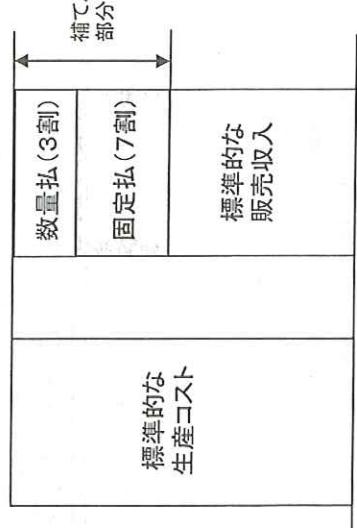
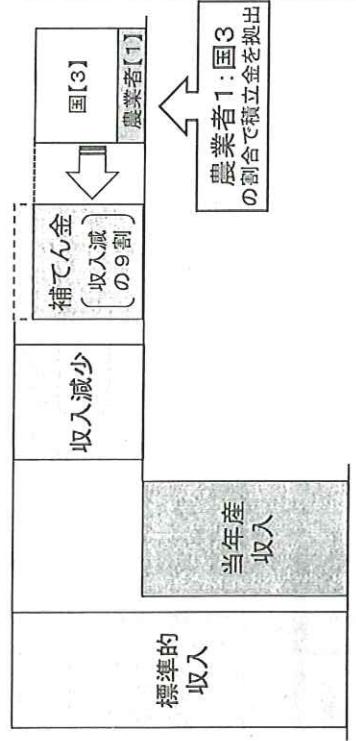
##### 【対象品目】

米、麦、大豆、てん菜、でん粉)原料用ばれいしょ

- ・当年産収入額の合計(作物ごとの収支の合算)が過去の平均収入である標準的収入額を下回った場合に、減収額の9割を補てん(価格下落が継続すると標準的収入額が下落。)

- ・対策加入者はあらかじめ一定額の積立金を拠出。

(生産者1:国3)



# 農業者戸別所得補償制度の構成(平成22～24)(平成25～24)（経営所得安定対策）

## 目的

◇ 販売価格が生産費を恒常に下回っている作物を対象に、その差額を交付することにより、農業経営の安定と国内生産力の確保を図り、もつて食料自給率の向上と農業の多面的機能を維持する

## 交付対象者

◇ 販売目的で対象作物を生産(耕作)する販売農家・集落當農

## 畑作物の所得補償交付金 (畑作物のコスト割れを補てん)

【水田・畑地共通】

【数量払】

対象作物	交付単価	対象作物	交付単価
小麦〔水田・畑地〕	6,360円/60kg	てん菜	6,410円/トントン
二条大麦〔水田・畑地〕	5,330円/50kg	でん粉用栽培米〔水田・畑地〕	11,600円/トントン
六条大麦〔水田・畑地〕	5,510円/50kg	そば〔水田・畑地〕	15,200円/45kg
はだか麦〔水田・畑地〕	7,620円/60kg	なたね〔水田・畑地〕	8,470円/60kg
大豆〔水田・畑地〕	11,310円/60kg		

## 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

## 【宮農継続支払(面積払) 前年産の生産面積に基づき交付

2.0万円／10a

## ＜畑作物の所得補償交付金のイメージ＞

## 水田活用の所得補償交付金(転作助成金) (主食用米と転作作物の所得差を補てん)

【戦略作物助成】

対象作物	交付単価
麦、大豆、飼料作物	3.5万円/10a
米粉用米、飼料用米、WCS用稻	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

## 【产地資金】

地域の実情に即して、麦・大豆等の戦略作物の生産性向上、地域振興作物や備蓄米の生産の取組等を支援

## 米に対する助成

【生産数量目標を守った農業者が対象】  
【米の所得補償交付金(固定部分)】  
(主食用米のコスト割れを補てん)

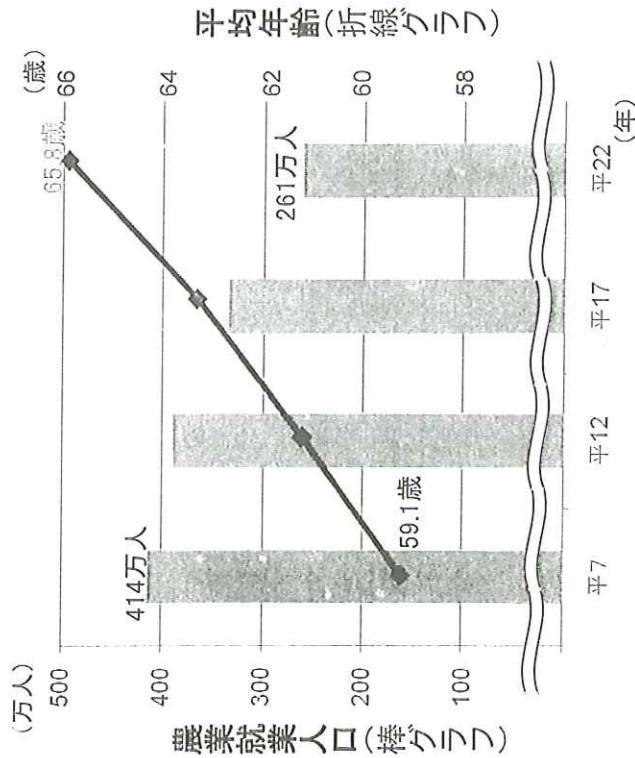
1.5万円／10a

【米価変動補てん交付金(変動部分)】  
(主食用米の標準的な販売価格からの下落分を補てん)

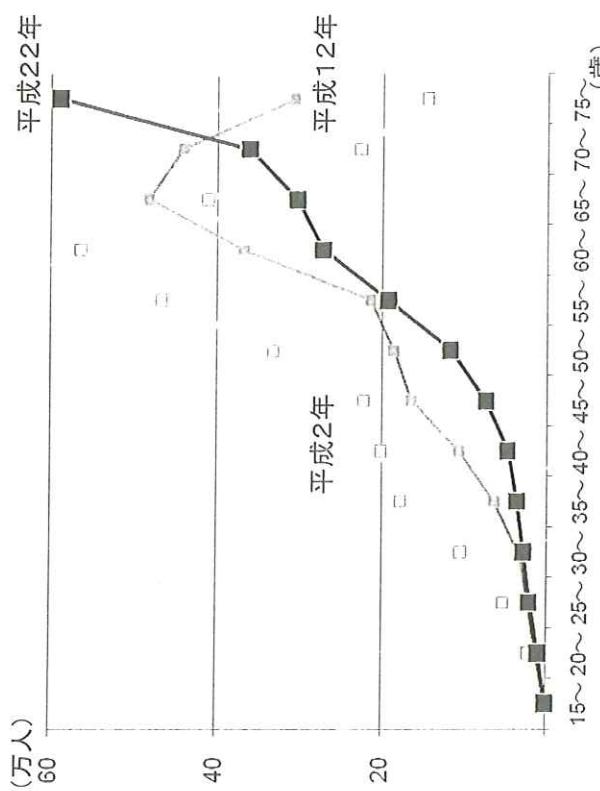
当年度の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合、その差額を補てん

# 農業就業人口は15年間で4割減少。農業者の平均年齢は約66歳。

## 農業就業人口とその平均年齢の推移



## 基幹的農業従事者の年齢構成



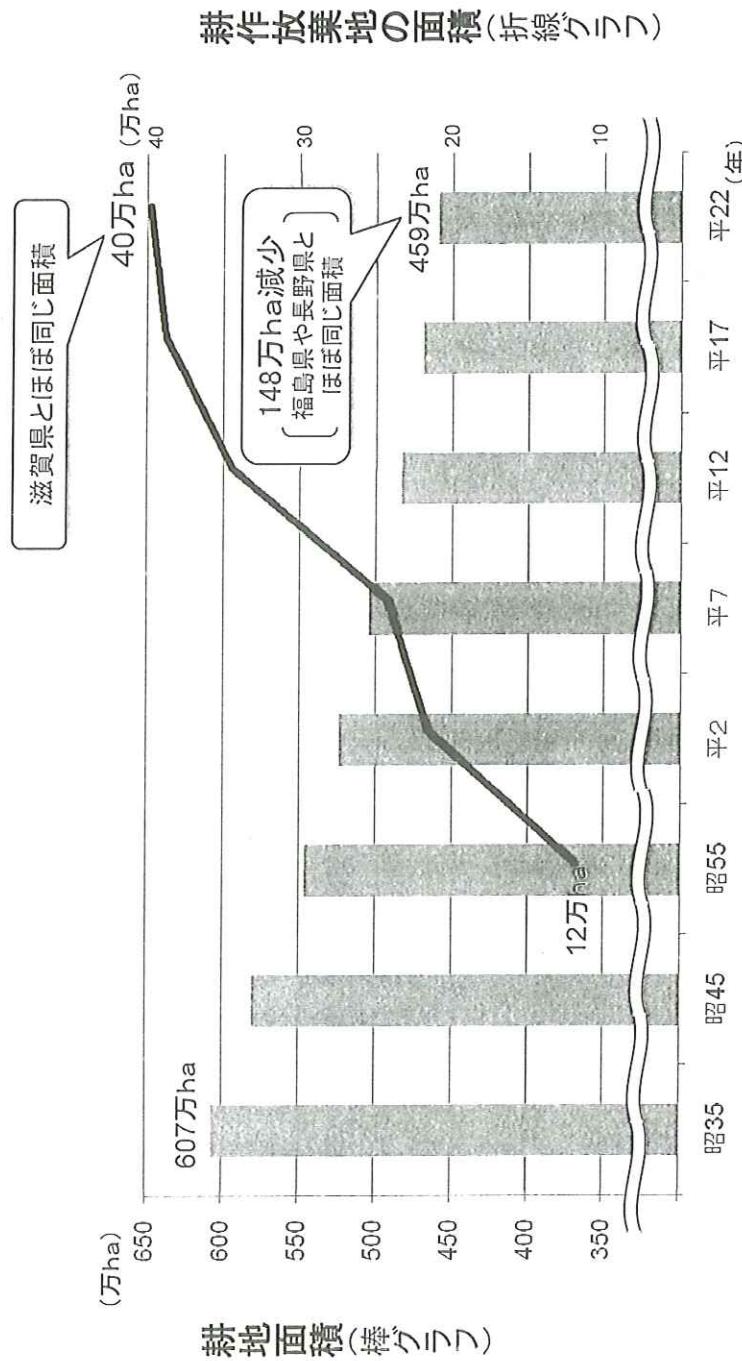
資料:農林水産省「農林業センサス」

(用語の解説)

農業就業人口：自営農業に主として從事した15歳以上の世帯員。  
基幹的農業従事者：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。

# 耕作面積は半世紀間に約150万ha減少。耕作放棄地は年々増加。

## 耕地面積及び耕作放棄地の面積の推移



資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」、「森林業センサス」

## ○ 力強い農業構造実現に向けて、人と農地の問題を解決しましょう

基本方向	地域の中心となる経営体（法人を含む）が存在する地域	核となる集落営農 が存在する地域	地域の中心となる経営体も核となる集落営農も存在しない地域
	○ 地域の中心となる経営体への農地集積 等	○ 集落営農への農地集積 ○ 集落営農の法人化 等	<input type="checkbox"/> 集落営農を組織し、そこへ農地集積 し、法人化 又は <input type="checkbox"/> 新規就農の推進 又は <input type="checkbox"/> 地域外の農業者への作業委託の推進 等
新規就農		青年新規就農倍増プロジェクト	
集落営農の組織化 ・法人化		○ 集落営農の法人化支援（40万円）	<input type="checkbox"/> 地域再生協議会による集落営農の組織化の支援
農地集積		農地集積のための総合的な対策	
機械・施設の導入 〔経営の複合化・多角化 等に必要なものを含む〕		<input type="checkbox"/> 経営体体育成支援事業 <input type="checkbox"/> 6次産業化推進整備事業 <input type="checkbox"/> 各種融資制度（スーパーJ資金、経営体育成強化資金、就農支援資金 等）	

○人・農地プラン(地域農業マスターープラン)作成のメリット  
25年度予算概算決定 [11億円]  
(24年度予算 [7億円])

1 人・農地プランは、人と農地の問題を解決するための「未来の設計図」です。

☆ 集落・地域が抱える「人と農地の問題解決」のため、  
集落・地域における話し合いによって、

- 今後の中心となる経営体(個人、法人、集落営農)はどこか
- 中心となる経営体はどうやって農地を集めれるか
- 中心となる経営体とそれ以外の農業者(兼業農家、自給的農家)を  
含めた地域農業のあり方(生産品目、経営の複合化、6次産業化)  
などを決めていただきます。

2 人・農地プランには、様々なメリットがあります。

☆ 人・農地プランに位置付けられると、

- 青年就農給付金(経営開始型)  
(原則45歳未満で独立・自営就農する方)  
※準備型(研修中)は、人・農地プランと関係なく給付します
- 農地集積協力金  
(中心となる経営体に農地を提供する方)
- スーパーパーク資金の当初5年間無利子化  
(認定農業者)

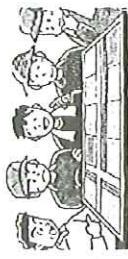


といった支援を受けることができます。

3 人・農地プランは、隨時、見直すことができます。

☆ 最初からパーソナルなプランにする必要はありません。  
一旦プランを決めても、

- 新規就農者が新たに出てきたとき
- 集落営農・法人を立ち上げ、中心となる経営体となるとき
- 引退を決意して農地集積協力金をもらおうとするとき  
などでは、見直せば、2のメリットを受けられます。



- 新規就農者は、人・農地プランに位置付けられることで見込まれれば、青年就農給付金の支援  
を受けることができます。