

# 経営所得安定対策について

まだ見えぬ本腰の担い手支援策

― 品目横断的経営安定対策の課題 ―

稲作農家（岩見沢市） 倉知 拓野

## 山下さんのしゅびやき

▼  
昨年の春、家人と九州を旅した際に佐賀・唐津市在住の農民作家で評論活動も旺盛な山下惣一さんにお目にかかる事ができた。折よく在宅だった氏は、軟らかな日差しの下でミカンの剪定をしておられた。突然押しかけたにもかかわらず仕事の手を休め、互いの農の現場について気さくに言葉を交わしていただいた。ちょうど「食料・

農業・農村基本計画」の最終案が発表された直後で、規模による担い手要件の設定、それへの集中支援が強く打ち出された事に、「あれは北海道のために作られたようなものと思っていますよ」と氏は言っておられたのが印象に残った。今回、農水省が決定した「経営所得安定対策等大綱」は基本計画を具現するものだが、山下氏の言葉の影にある「私ら小規模・傾斜地には陽の当たらぬ…」思いを改めて思い起させるのであった。

農業（支援）政策のあり方として「バラ撒き」が批判され続け、

## 倉知 拓野（くらち たくや）氏



昭和 22 年生まれ（58 歳）

岩見沢市在住

### 【経営面積】

34.4%（水稲 21.4%、麦 6%、大豆・小豆各 2%、  
ストロベリー・景観緑肥各 1.5%）

### 【役職歴】

平成 9 年～現在 岩見沢農協 理事

平成 14 年～現在 岩見沢地区ライスセンター協議会会長  
北海道指導農業士

構造改革推進、そして本道は専門的経営への厚い支援を訴えてきた。しかし、ここに来て、担い手要件に達しない者の“政策離れ”が現出しないか、混沌とした状況が深まるのではないか。米をめぐることは作る自由への歯止めが利かなくなる不安がよぎる。また、規模拡大が容易と見られている本道の稲作地帯に、政策の効果も期待するむきだが、このプランの背後に予らうっている。本道稲作の行く末を見極める正念場に入った。現状の一万円手取り水準では、再生産はもちろん叶わない。現行の稲作所得安定対策も新対策では品目横断対策に移行するとされ、何だか霧消してしまいうさだ。地域にも、米からの脱出論は一部に出ている。だが比較的に低コストを実現、安定的に供給できているのは北海道であり、本年産米で取り組まれた集荷円滑化対策が、これだけの規模で整然と実行された点は大きく評価されてよい。さらに均一で大きなロットとしての評価は地道なところで確実に高まっており、今や各産地は、多くの産地指定を確保していると思われる。道産米の意義は今後さらに高まりはしても落ちるものではない。月並みだが一層のコスト圧縮、質量アップへ、歯を喰いしばった努力の継続しかない。

### “構造改革”の実態をめぐって

水田農業の構造改革が遅れてきた事への周囲のイラ立ちは相当の

ものがある。今回の新政策案でも加入対象をめぐり特例措置が設定されているのに対し、バラ撒き批判がくり返されている。確かに改革の足取りは遅きに失したが、では何故遅れたかについて、補助金バラ撒き原因論だけでは片つかない。一方では次代の担い手不在が言われ、特に本道においてはここ十数年来、坂を駆け落ちるように水田価格が下落した。にもかかわらず移動が少ない原因は、日本農業の将来不安に負けずに農業者ががんばっていることによるのだ。これはガットウルグアイラウンド以降、ミニマムアクセス米に始まる農産物輸入の著しい増加と符合する。今回の直接所得補償という



手法があらたな担い手育成に効果を発揮するか、運用の中味が問われる。

## 評価すべき現行対策

現行の水田農業構造改革対策（産地づくり対策）は、政策のフレームを提示しながら、メニューの設定は基本的に市町村単位に任せた事により、自らの地域の特徴と将来方向に知恵を絞り、スリ合わせをして検討する機会となった事が意味を持つ。さらに担い手要件がはじめて適用された。当地区では輪作体系確立が本旨とされ、過作気味の麦を転作の半分以下に抑え、大豆・小豆・コーン・景観作物などに力点が置かれた。また、対象面積は少ないが麦あとの白菜、早取り玉葱あとの緑肥、特別調整促進加算として花卉、キュウリのハウス栽培にも対策が打たれ、麦あとの白菜は金額で五億円に達し、産地として名乗る事ができるまであと一步のところに入った。交付総額が過去の実績水準を三年間固定というワックの中では、地域の課題にフィットした対策と評価される。

## 輪作体系確立に配慮

では「品目横断的安定対策」では、交付額水準がどの程度になる

かがまず関心の寄るところだが、具体的なそれぞれの基礎数字の確定は十八年後半になり、まだシミュレーションも立てられていない。まず品目横断の生産条件格差是正対策では該当四品目。水田地帯では現状二品目に限られる。麦、大豆の交互作はかなり見られるがこれに特化する事の技術的見通しが問われる。輪作体系確立に、少なくとも当地区ではハードルが高くなってしまふ。

第二の問題は、過去の生産実績に基づく支払いⅡ緑の政策部分の、生産実績（基準面積）の考え方である。過去三年における現行支援の数量実績を、当該年の地域の実反収で割り返すという手法に、理解への混乱と批判が出ている。それが次期対策の三年間、固定されるのかという、今までに実績が少ない場合の不安と、麦、大豆の実績のない農地の流動化に支障が出るという心配である。読み込み不足かもしれないが、緑の政策とは、どんな主旨と制約があるのか、示すべきだし、緑の政策と黄の政策の骨子が見えてこない。

## ▼五里霧中の新産地作り対策

米政策改革推進対策の見直しについて、担い手要件と稲作所得安定対策部分を品目横断対策に移行させるとの事だが、新産地づくり交付金が現行の対策の基本フレームを継承し生かせるのかと

うかがい一点、予算規模が現行を踏襲するのが一点、課題として浮かぶ。対策の主旨が確実な米の需給調整実現を目指すのであれば品目横断対策と二本建ての柱をしっかりと立てなければ政策の一貫性が見失われる心配が大きい。少なくとも新対策発表時点で、予算規模など約束してほしいところ。今のところ五里霧中なので注意したい。

また、「農地・水・環境保全向上対策」は、基礎支援に始まり共同活動や地域なりの取組みという条件、作物毎の生産者五割以上、作物全体で地域面積の二割、生産者三割以上の参加など数のうえでの難しさと、生態系・景観保全という、内容の程度（クリアする条件）が見えないので、実行可能性は不透明である。当地区で考えると、例として稲つら、麦早・豆穀の焼却完全防止に取組んでいる。この事業の継続に交付が可能となれば、たいへん有効な対策と言えるが。



米全体では維持困難な水稻稈幹経営だが、米と麦・大豆を両輪として、産地化を実現する野菜の定着、土づくりを優先する景観作物などを両輪にした四輪駆動体制を、機械の互換、共同作業を地域でいかにシステム化するか、ポイントはこれに尽きると言ってもよいだろう。

# 品目横断的経営安定対策に思う

畑作農家（帯広市）

山田 富士雄

私は、中学卒業後農業定時制高校（冬は普通通学、春・夏・秋五月～十月は週二日通学四年制）に学びながら農業を始めて四〇年になります。父母が戦後開拓者としてこの地に入植、吹雪が入り込むわら家に住み原野を切り開き六〇年の歴史を刻むことが出来ました。

私が農業を始めた頃から今日までを振り返ってみると（一五歳から五五歳迄）、昭和四十年頃は、耕作面積一八畝、豆類を主に作付けし、牛も少し飼っていた頃、ちょうど畜力、手作業からトラクターを利用した機械化大型農業へと変貌をとげ始めた時期で、我が家も私が一五歳の時にフォードソンスーパーデキスタ（四四・五馬力）を二二〇万円で購入（現役四〇年活躍中）、当時、農業粗収入一〇〇

万円の時代はかなり息いきった投資で、馬は子を生み、更新出来るが、トラクターは数年使うとまた投資が必要になり、経営的には過剰投資（一畝一馬力説あり）だとの見解がありました。



ところが、規模拡大と作業機の開発・大型化が加速的に進み、当初トラクターは耕起・整地作業が中心でしたが、管理作業（播種・畦間除草・防除）・収穫作業も出来るようになり、我が家も昭和四十五年頃には、耕作面積二八畝、トラクターも更新ではなく昭和四十六年にはフォード五〇〇〇（七七馬力）を増車し、その後も規模拡大は進み現在耕作面積七〇畝（借地一八畝含む）で作物は小麦二二

## 山田 富士雄 (やまだ ふじお) 氏



昭和 25 年生まれ (55 歳)

帯広市在住

### 【経営面積】

70<sup>㌥</sup> (小麦 22<sup>㌥</sup>、馬鈴薯 21<sup>㌥</sup>、甜菜 13<sup>㌥</sup>、豆類 8<sup>㌥</sup>、  
加工用スイートコーン 5<sup>㌥</sup>、緑肥 1<sup>㌥</sup>)

### 【職 歴】

昭和 57 年	帯広大正農協青年部部长
平成 15 年～現在	全十勝農民連盟 委員長
平成 15 年～現在	北海道農民連盟副委員長
平成 17 年～現在	北海道土地改良事業団体連合会理事

鈴・馬鈴薯 (食用・加工・種子・澱原) 二一鈴甜菜一三鈴・豆類八鈴・加工用スイートコーン五鈴・緑肥など一鈴を作付けし、機械・施設は増え続け現在、トラクター九台・トラック四台・タイヤショベル一台・フォークリフト二台・バックホー (シヨベル兼用機) 一台・コンバイン二台 (共同)・収穫作業機五台・管理作業機四台・施肥及び播種作業機 (移植機等一部共同含む) 六台・耕起整地作業機四台・堆肥散布機 (共同)・肥料分配機・小麦乾燥機二基他作業機数台・農舎六棟 (延べ約八〇〇㎡) 共同格納庫 (コンバイン・融雪機・リーフチヨッパー等格納)・馬鈴薯貯蔵庫 (共同)・ビニールハウス三棟 (延べ六〇〇㎡) になりました。



一方、経営・労働面から振り返ってみると昭和四十年当時は、仕事は手早く働き者で丈夫な父 (四四歳)、几帳面で少し体の弱い母 (三九歳)、父親似て手早い姉 (一八歳私と同じ定時制高校生) 弟 (小学生) と、機械作業 (トラクターの運転) は得意だが手作業は手鈍い私の五人家族で内四人が仕事をする家族農業でした。

その後、姉は農家に嫁ぎ弟は大学 (明治) 卒業後就職 (ホクレン) 結婚、私も昭和四十七年に結婚 (二二歳)、妻 (一つ後輩同じ年) と子供達 (昭和四十七年長女・昭和五十年長男・昭和五十六年次男生まれ) 両親の七人家族で高度成長時代の農業を家族、力



を合わせ生き抜いてきました。昭和六十一年十二月、父（六六歳）が癌でこの世を去り、農作業は妻と二人（六十一年から平成六年まで）で低成長時代農産物価格も下がり厳しい中、規模拡大が生き残る策と思い五〇畝を経営するようになり長男も高校、農業専門学校卒業後（平成七年）は、農業を後継し平成十年結婚（現在子供三人）現在に至っている。一昨年三五年間（一九歳から交際）苦楽を共にし「私の夢は、それは私が受けたものを社会に返すこと、社会のために何らかのことにすること、私という人間が長い歴史の一瞬を生きた意味はあるように」という思いで生き、子供達の母として、妻として私の農業・役職に対しての最大の理解者だった妻が癌で、（二〇〇四年十一月二十二日）いい・ふうふの日に五四年の生涯を遂げました。

今日の我家があるのは、妻の頑張りと家族の「和」で此処まで歴史を刻むことが出来ました。しかし、二〇〇七年導入を目指している品目横断的経営安定対策は、本道畑作農業の歴史で幾つかの山場が、これまでもありましたが、最大の変革、難局だと思います。



具体的政策案については、まだ協議中の部分もありますが、現時点での問題点を現場の立場で分析しました。

この政策は、WTOの協定（国際ルール）で生産に影響を与える

施策（麦作経営安定資金・大豆交付金・甜菜交付金調整金・馬鈴薯澱粉抱き合わせ実需者負担）が認められない事に起因し、国民の理解を得て、対象を担い手（一定の基準をクリアした農家）に限定し諸外国との生産条件格差の是正のための対策（ゲタ）を国民に直接負担をしてもらう、国際ルールで認められた施策（緑の施策）に変えようとするもので、極めて複雑な仕組みです。

認定制度については、特認制度・集落営農等を活用し現在残っている農家で、今後に意欲のある農業者については、担い手要件クリアは可能だと考えます。

ここで、今回の政策での問題点は支払基準で生産実績のとりかたにあり、支払実績は確かだが地域格差（個々、圃場ごとの土地条件格差を言む）と部分災害（雹の被害等）カウントが出来ないこと、更に面積実績が不明確（経営上用品目毎の正確な面積が必要無かった）でしかも、効率的輪作体系に於いて圃場ごとの輪作を組むので個々の作目は毎年変動する、よって当該年とのずれが大きい。

更に、過去の実績支払では、規模拡大がしつらうへ、一方で担い手への農地集積、区画整備を推進する政策とは、整合性が取れない。

食料・農業・農村基本計画見直しで食料自給率向上（土地生産性向上）を唱えているにもかかわらずこの施策は経費を下げ生産を抑える（特に甜菜）方向である、これも矛盾と言わざるを得ない。

以上、今回の施策は既存財源（関税・交付金・調整金など）の延長線にあり、どう組み立てても今以上に収入が上がらず、経済効果は落ち込み、農家は収穫の喜びが減退し、生産意欲をどのように持つたらいいでしょうか、具体化する程不安が募ります。



前段、我が家のこれまでの足跡を、綴りましたが何度か農業が嫌になり、何でこんな苦勞を考えたことがあります、農業最大の良さは稔の喜びにあり、時にそれまでの苦勞を忘れさせてくれたものです。しかし、今回の施策、現時点では「よし、これで農業の展望は明るくなった」とは言いがたく、意欲と希望が持てる施策に成るようにと切望し私は、自らの立場で仲間と共に、農民活動するのが私の仕事（妻との約束）だと思えばを置きます。





# 経営所得安定対策の評価と今後の検討課題

## ―品目横断的経営安定対策を中心に―

北海道武蔵女子短期大学 助教授 松木 靖

### 一、はじめに

二〇〇五年三月に策定された、第二次「食料・農業・農村基本計画」（以下「基本計画」）は、政策対象となる担い手の明確化と支援の集中化・重点化、品目横断的政策への転換、地域資源の保全管理政策の構築という農政改革の方向を示した。これに基き、十月には「経営所得安定対策等大綱」（以下「大綱」）が策定された。二〇〇六年度に検討が残されている部分もあるが、新政策の姿が明らかになってきた。

本稿では、大綱に示された対策のうち、本道の水田作、畑作の展開に大きく影響する品目横断的経営安定対策（以下「品目横断的対策」）について、示された枠組みの内容を整理し、その評価点と問題

点を明らかにしていきたい。

### 二、品目横断的経営安定対策の骨格

品目横断的対策のポイントは、①政策支援対象の限定、②直接支払への転換、③収入変動緩和策の実施の三点である。以下、その内容を整理しておく。

#### ①政策支援対象限定による構造改革の加速化

現行の品目別政策は全ての農業者を対象としているが、品目横断的対策では一定の要件を満たす担い手のみが政策支援を受けられる。それにより、土地利用型農業の構造改革を加速化すること、効果

## 松木 靖 (まつき やすし) 氏



### 【略 歴】

- 1961年 北海道に生まれる
- 1984年 北海道大学農学部農業経済学科卒業
- 1990年 北海道大学大学院農学研究科農業経済学専攻  
博士課程単位取得
- 1990年 株式会社酪農総合研究所研究部研究員
- 1993年 北海学園北見大学商学部講師  
同上 助教授を経て
- 2000年 北海道武蔵女子短期大学経済学科助教授

### 【主な著書】

- 「地域発展戦略へのアプローチ」  
廣瀬牧人・兪炳強・阿部秀明編 2001年(共著)
- 「十勝一農村・40年の軌跡」  
七戸長生監修・「畑研」研究会編 1998年(共著)
- 「地域農業再編下における支援システムのあり方」  
黒河功編 1997年(共著)

的・効率的で国民にわかりやすい政策の構築を目指すことされる。

### ② 直接支払への転換による国際規律強化への対応

小麦、大豆、てん菜、てんぷん原料用ばれいしょ(以下「でん原ばれいしょ」)の四品目について直接支払が実施される。現行政策では、品目別に財政負担等で再生産に必要な生産費と市場価格との差を補てんしてきた。この品目別政策は、WTO協定上は削減対象となる生産刺激的な「黄の政策」であり、WTO交渉の行方によっては大幅な削減を迫られる。そこで、削減対象とならない「緑の政策」への転換が行われる。

品目横断的対策では、諸外国との生産条件格差を直接支払(ゲタ)で補てんする。直接支払は「過去の作付実績に基づく支払」(以下「面積支払」と、「毎年の生産量・品質に基づく支払」(以下「数量支払」)に分けて交付される。面積支払は当年の生産に関係なく過去の生産実績に応じた定額支払で、「緑の政策」となる。数量支払は生産刺激的な「黄の政策」であるが、我が国の低い食糧自給率を向上させるため併用されることとなった。

### ③ 収入変動緩和策の実施

品目横断的対策では、市場ニーズ・需給事情への生産者の対応を促すため対象品目は全て市場価格による販売となる。このため、販

表1 担い手の認定要件

担い手と認定される一定規模			認定農業者		特定農業団体・集落営農			
					地域の生産調整の過半を受託する		地域の生産調整の過半を受託しない	
					中山間地域	中山間地域	中山間地域	中山間地域
担い手と認定される一定規模			10ha以上	20ha以上	20ha以上	20ha以上	20ha以上	
特例による最下限規模	物理的制約	集落の田畑面積が少ない	6.4ha	12.8ha	10.0ha	12.8ha	10.0ha	
	生産調整	生産調整率が低い地域	特例なし	7.0ha	4.0ha	特例なし	特例なし	
	所得	有機栽培・複合経営等によって相当の所得を確保している	農業所得240万円	農業所得240万円	農業所得240万円	農業所得240万円	農業所得240万円	

資料：農林水産省『経営所得安定対策等大綱』平成17年10月  
 同『品目横断的経営安定対策の経営規模要件の特例ガイドライン(案)』平成17年11月  
 北海道『北海道農業経営基盤強化促進基本方針(素案)』平成17年11月

売価格の短期的変動が大きくなる可能性がある。この収入変動による農家経済への影響を緩和するために、収入変動緩和対策（ナラシ）が導入される。収入変動緩和対策の加入対象者は品目横断的対策の対象者、すなわち担い手であり、対象品目は直接支払対象四品目に米を加えた五品目である。

### 三、政策対象となる担い手の限定とその影響

#### ①政策対象となる担い手の要件

大綱は政策対象となる担い手を、一定規模以上の認定農業者と地域特定団体および集落営農とし、特例として要件を緩和することした。この緩和要件の細目は「品目横断的対策の経営規模要件の特例ガイドライン（案）」で示された。また、北海道は「目標とする所得水準」を、主たる従事者一人当たり概ね四八〇万円に引き下げることを検討している。これらから、担い手の基本要件と特例による認定最下限規模を整理すると表1となる。

認定農業者は一〇畝を基本要件としつつ、集落の田畑面積が少なく規模拡大に物理的制約がある場合には六・四畝まで、有機栽培や複合経営によって相当の所得を確保している場合には、農業所得二四〇万円まで認定基準が下げられる。集落営農は一〇畝が基本要件

表2 農業経営体数・主業農家数・認定農業者数（2005年）

	農業経営体数 注1			主業農家 注2			
	計	10ha以上	10ha未満の割合	計	農業経営体に占める割合	10ha未満の主業農家の最低数	左の経営体に占める割合
全道	52,451	27,867	46.9%	38,201	72.8%	10,334	19.7%
石狩	3,589	1,275	64.5%	2,241	62.4%	966	26.9%
空知	9,810	4,302	56.1%	7,011	71.5%	2,709	27.6%
上川	9,591	3,652	61.9%	6,161	64.2%	2,509	26.2%
留萌	1,301	704	45.9%	927	71.3%	223	17.1%
渡島	2,404	505	79.0%	1,416	58.9%	911	37.9%
檜山	1,752	526	70.0%	916	52.3%	390	22.3%
後志	3,292	1,026	68.8%	2,149	65.3%	1,123	34.1%
胆振	2,480	841	66.1%	1,492	60.2%	651	26.3%
日高	2,124	1,059	50.1%	1,539	72.5%	480	22.6%
十勝	6,604	5,870	11.1%	5,947	90.1%	77	1.2%
網走	5,645	4,524	19.9%	4,904	86.9%	-380	—

資料：北海道企画振興部「2005年農林業センサス結果の概要」（2005年11月）

注：1. 「農業経営体」には家族経営と全ての法人を含む。

2. 「主業農家」は 2000年センサスの「販売農家」の基準で集計した数値である。

であるが、生産調整の受託面積シェアと中山間地域かで四つに分けられ、特例措置が異なる。

一〇〇以上という認定農業者の基本要件を満たす経営がどの程度存在するかを、表2の〇五年農林業センサス結果で確認しよう。全道の農業経営体のうち四七％は一〇〇未満である。畑作専業地帯である十勝、網走では二割以下と少ないが、稲作中核地帯である空知・上川では過半を、檜山・渡島・後志・胆振では三分の二を超えている。

問題は、これら一〇〇未満の経営体が政策対象から除外されること、の是非である。そこで、主業農家との関係のみよう。主業農家は全道の農業経営体の七二・八％を占め、一〇〇以上の経営体数を上回っている。一〇〇以上の経営体の全てが主業農家と仮定しても一万户を超す主業農家は一〇〇未満である。一〇〇未満の主業農家は空知・上川では二千戸以上で、その経営体総数に対する割合は稲作中核地帯では四分の一、渡島、後志では三分の一を超える。

主業農家は「基本計画」が言うところの「地域の農業を中心的に担う経営」であり、特例の適用を必要とする経営体が数多く存在している。緩和特例のうち物理的制約は集落の田畑面積が要件であるため、集落により適用の可否が異なる。そのため、広く主業農家をカバーするには所得特例によらざるを得ない。この点で、特例の最下限農業所得規模が二四〇万円に引き下げられる意味は大きい。

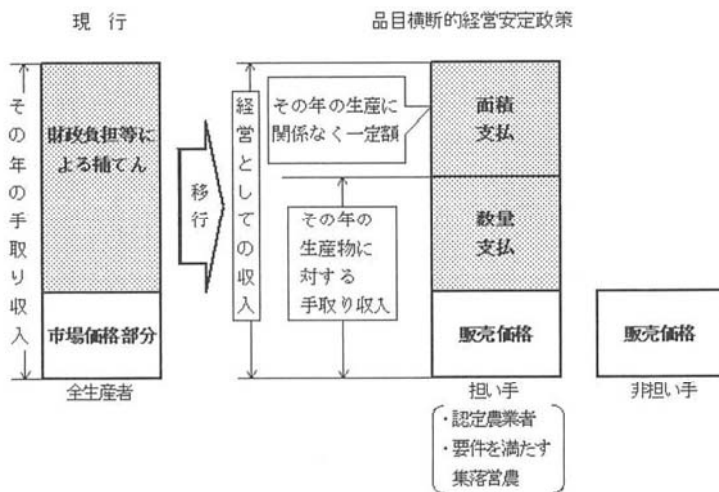


図1 品目横断的政策移行後の収入の変化

## ② 担い手と非担い手の収入・所得格差

品目横断的対策へ移行すると、担い手、非担い手の収入はどう変化するか、を図1に示した。担い手の総収入は販売価格にその年の生産に応じた数量支払、さらに面積支払を加えたものとなる。生産性格差は正の支援水準が、現行の財政負担等と同水準ならば、現行手取の維持となる。その年の生産に対する直接の手取り収入は、販売価格と数量支払の合計である。これに対して、非担い手は現行の財政負担等部分が皆無となり、収入は販売価格分のみとなる。

表3・4は二〇〇四年の営農部門別経営統計から、担い手と非担い手の所得格差を試算したものである。大綱の試算値では、支援水準は現行水準とほぼ同じなことから（後出表5）、担い手の農業所得は統計実数値とし、非担い手は試算値の販売額のみとして試算している。

表3の水田作経営をみると、非担い手の農業所得は全階層でプラスではあるが減少する。特に大規模層で減収が大きく、二〇畝以上層の所得はその下の一五〜二〇畝層と大差ない。表・大豆の収入減が大きいため、地域の生産調整の主たる担い手への打撃が大きいことを示している。

表4の畑作経営では、十勝中央地域を念頭にでん原ばれいしよ作付の無いケース（非担い手）と、斜網地域を念頭に全てがでん原

表3 非担い手の農業所得（水田作経営 2004年試算）

(単位:千円)

作付規模階層	作付延べ面積	担い手	非担い手	減収額
5.0 ha 未満	308	1,113	808	△305
5.0 ~ 7.0	610	2,057	1,856	△201
7.0 ~ 10.0	850	3,345	2,525	△820
10.0 ~ 15.0	1,274	4,560	3,132	△1,428
15.0 ~ 20.0	1,768	6,988	5,124	△1,864
20.0 ha 以上	2,779	10,211	5,541	△4,670

資料:農林水産省統計情報部『営農類型別経営統計』  
同『経営所得安定対策等大綱の具体化についての考え方』

- 注1. 担い手は『営農類型別経営統計』の実数値。  
2. 非担い手の農業所得は麦・大豆の粗収益を「大綱」の試算値のkg当たり販売単価のみとし、農業経営費は変わらないものとして算出した。

表4 非担い手の農業所得（畑作経営 2004年試算）

(単位:千円)

作付規模階層	作付延べ面積	担い手 注1	非担い手 I 注2 食用・加工いも経営		非担い手 II 注3 でん原経営	
			所得額	減収額	所得額	減収額
10 ha 未満	523	3,014	1,729	△1,285	△129	△3,143
10 ~ 15	1,256	6,615	2,806	△3,809	205	△6,410
15 ~ 20	1,746	8,623	2,948	△5,675	63	△8,560
20 ~ 30	2,482	10,493	1,729	△8,764	△2,161	△12,654
30 ~ 40	3,386	13,521	1,563	△11,958	△5,240	△18,761
40 ha以上	4,727	18,802	3,098	△15,704	△4,660	△23,462

資料:表3に同じ。

- 注1. 担い手は『営農類型別経営統計』の実数値。  
2. 非担い手 I はでん粉原料用ばれいしよが無く、ばれいしよの粗収益が変わらないケース。  
3. 非担い手 II は、ばれいしよ粗収益の全てがでん粉用ばれいしよのケース  
4. 非担い手の農業所得は、農業粗収益を「大綱」試算値の10a総収入に占める販売額の割合とし、農業経営費は変わらないものとして算出した。  
5. 豆類については、小豆、いんげんが含まれるため減収試算対象としていない。

表5 支援水準試算値

(単位:円/10a, kg)

		小麦	大豆	てん菜	でん粉原 料用ばれ いしよ
		「大綱」の 支援水準 の試算値	生産コスト	58,559	54,181
	販売額	18,398	23,992	49,796	16,538
	平均的単収	377	205	5,590	4,300
	支援水準	40,200	30,200	42,800	53,300
	現行水準	40,000	27,300	42,800	53,300
	全参入生産費2004年	61,571	65,231	95,143	71,441

資料:農林水産省『経営所得安定対策等の具体化に着いての考え方』(平成17年10月)  
農林水産省統計情報部『生産費調査』

ばれいしよと想定したケース（担い手Ⅱ）の二つを試算している。畑作経営では非担い手となった場合の所得低下が著しい。担い手Ⅰは全階層でプラスであるものの、一五〇～三〇〇万円の水準に低下する。担い手Ⅱでは、野菜作収入の多い一〇～二〇畝内の二階層以外は所得がマイナスになる。担い手Ⅰ・Ⅱとも大規模層ほど減収が大きく、本道の大規模畑作経営の高い所得水準が、財政負担等による支援に支えられていることを示している。

加えて、担い手は収入変動緩和対策の対象となるが、非担い手は、収入変動緩和対策の対象外となるため、価格下落時の所得減少が大きくなる。品目横断的対策の下では担い手であることが、営農継続の条件となる。



#### 四、直接支払の制度設計について

次に直接支払制度について、①是正する諸外国との生産性格差の大きさ（支援水準）、②面積支払基準の取り方、③面積支払と数量支払の切り分け率、④農地の権利移動に伴う受給権の扱い、の四点について大綱で示された内容を検討していく。

##### ①支援水準はどうかー現行手取り確保の見直しー

表5に大綱の支援水準試算値を示した。支援水準は担い手の生産

コストと販売額の差である。担い手の生産コストは「平均作付面積以上の生産者の生産コスト」とされる。そのため、表に示したように全農家の生産コストよりは低く設定されている。

しかし、試算された支援水準はほぼ現行水準であり、現行の手取り収入が確保される見通しとなる。この点は評価される。てん菜、でん原ばれいしよでは現行水準と同額、小麦はほぼ同額、大豆は増額となっている。

##### ②過去の基準の取り方

品目ごとの面積支払額は表6の式で決定される。面積当たり単価は数量単価と地域の平均的単収で決定される。これにより地域間の生産性格差が反映される仕組みである。支払基準面積は基準期間の支援数量と実単収から算出される。従って、過去の基準は実質的に生産数量基準であり、過去の生産性向上努力が反映されるものと評価される。

ただし、過去の生産実績を正しく反映するかには不明な点が残る。それは「実単収」の採り方である。表6に示したように、実単収を対象経営の実績とすると、地域単収を上回る高生産性の経営は支援水準が減額、地域単収を下回る低生産性の経営では増額となり、地域内では過去の生産性向上努力が逆に評価される。この問題を回避するためには、表に示したように、実単収として地域の単収を用い

表6 品目ごとの面積支払交付額の算出式

(農林水産省『経営所得安定対策等の具体化についての考え方』より作成)

面積支払交付額=面積当たり単価×支払基準面積

ただし、面積当たり単価=品目の数量単価×地域の単収

支払基準面積=基準期間の支援対象数量÷実単収

なので、

面積支払交付額=数量単価×基準期間の支援対象数量×地域の単収/実単収

i) 実単収を対象経営の実績とする場合

①地域単収より高い経営

(地域の単収/実単収) < 1 となるので、過去の支援水準より減額

②地域単収より低い経営

(地域の単収/実単収) > 1 となるので、過去の支援水準より増額

ii) 実単収を地域の単収とする場合

(地域の単収/実単収) = 1 となるので、過去の支援水準と同額

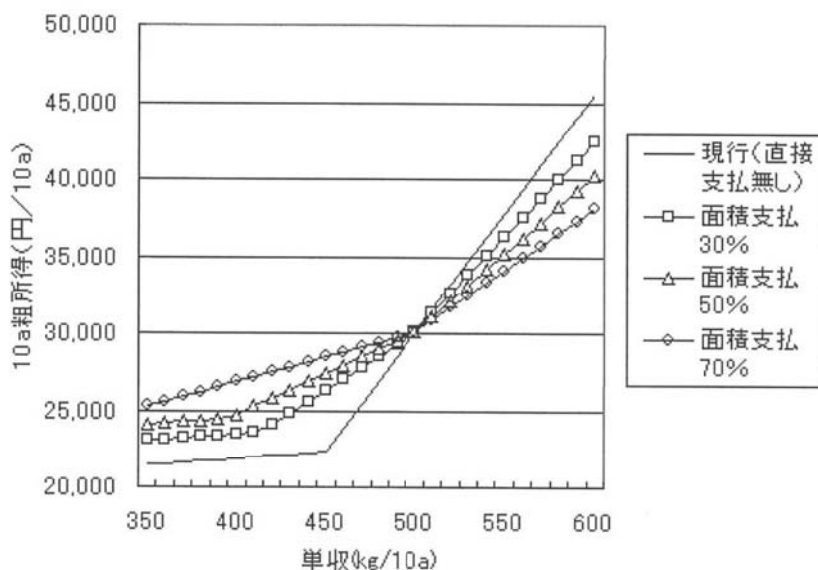


図2 単収変動と粗所得 (平年単収 500kg の場合)



る必要がある。

### ③面積支払と数量支払の切り分け

面積支払と数量支払の切り分け（配分）は、支援水準とあわせて〇六年度中に決定される。ただし、「政策を将来的に安定的に講じていくためには、「緑の政策」が中心となるような考え方が必要」（大綱の説明資料）とされ、面積支払を主とする考えが示されている。以下では、制度の安定性ではなく、農業経営への影響を視点に検討しよう。

図2は十勝の小麦作（平年単収五〇〇\*）を例に、面積支払の割合を変えて、単収と一〇\*当たり粗所得との関係を示したものである。この粗所得は支援水準試算値に基づく面積支払を含む総収入から、〇四年の生産費調査の物財費を引き、補償割合九割の農業共済金収入変動緩和対策の補填額を加えたものである。

この図から、次の二点が面積支払の効果として確認される。第一に、面積支払は所得安定効果を持つ。平年収量より減収となった場合、直接支払導入後の粗所得が高い。この所得安定効果は面積支払割合が高い程大きい。第二に生産性向上による所得増加を抑制する効果である。平年単収を超えた場合の所得は現行が高く、面積支払割合が多い程低くなる。面積支払割合が高くなると、生産性向上刺激が弱くなることを意味している。このように面積支払の下では、経営

の安定性と生産性向上意欲のトレード・オフが発生する。経営の安定性からは面積支払を多くし、生産意欲という視点からは少ないことが望ましい。

次に、生産継続意欲という視点から検討しよう。前掲図1のように、その年の生産に対する直接収入は販売額と数量支払の合計である。従って、面積支払割合が高まると数量支払単価が下がり、直接収入は低下する。その際に、直接収入が物財費を賄えることが生産継続の条件となろう。直接収入が物財費相当を下回ると、費用支払に面積支払部分からの持ち出しが生じ、作付けをしない方が総所得が大きくなるからである。

この水準を表7でみよう。表7には北海道の平年収量に基づいて、物財費を賄うために販売額に加えて必要となる支援額が総支援額に占める割合を示している。これが物財費を賄うために必要な数量支払の割合である。てん菜は一八・六%と低いが、他の三品目では五割を超え、最高的小麦の六三・一%となる。

必要な数量支払割合が最も高い小麦についての地域別試算が表8である。高単収の畑作地帯では必要な数量支払割合は、十勝四〇・六%、網走五四・二%と低い。水田地帯では低単収・高コストのため、直接支払を加えても所得はマイナスである。

この結果は二つのことを意味する。第一は水田地帯には品目横断的対策による支援に加え、さらに畑作地帯との生産性・コスト格差

表7 「大綱」の支援水準と物財費の関係

		小麦	大豆	てん菜	でん粉原料用ばれいしよ
物財費との関係	平年反収	411	222	5,590	4,300
	物財費	47,649	42,744	57,756	45,351
	販売額	20,038	25,958	49,796	16,538
	物財費を賄う必要支援額	27,611	16,786	7,960	28,813
	物財費を賄う必要支援額(数量支払額)の割合	63.1%	51.4%	18.6%	54.1%

資料:農林水産省『経営所得安定対策等の具体化についての考え方』(平成17年10月)  
農林水産省統計情報部『作物統計』、『生産費調査』(各年次)

注1. 平年単収は1998～2004年の7か年中、最低と最高を除いた5か年の平均  
てん菜と原料用ばれいしよの平年単収は大綱の数値を用いた。

2. 物財費は2004年の生産費調査データによる。

表8 小麦の地域別試算

		(単位:円/10a)				
		十勝	網走	空知	上川	後志
地域の平年単収(kg)	注1	500	432	280	251	256
販売額		24,410	21,072	13,645	12,249	12,493
支援額		53,337	46,043	29,814	26,764	27,298
物財費	注2	46,044	46,044	51,905	51,905	51,905
10a粗所得		31,703	21,072	-8,446	-12,891	-12,114
物財費を賄う必要支援額		21,634	24,972	38,260	39,656	39,412
必要な数量支払の割合		40.6%	54.2%	128.3%	148.2%	144.4%

資料:表7に同じ。

注1. 平年単収は1998～2004年の7か年中、最低と最高を除いた5か年の平均

2. 物財費は2003年の生産費調査による。

十勝・網走は「北海道畑作」、他の3支庁は「北海道田作」のデータを用いた。

表9 物財費を賄うための必要単収

		(単位:Kg/10a)			
面積支払の割合		小麦	大豆	てん菜	でん粉原料用ばれいしよ
2004年物財費	30%	386	194	4,048	3,621
	40%	422	208	4,278	4,019
	50%	467	224	4,535	4,515
	60%	521	243	4,825	5,151
	70%	590	265	5,154	5,995
物財費が1割削減された場合	30%	347	175	3,643	3,259
	40%	380	187	3,850	3,617
	50%	420	202	4,081	4,064
	60%	469	219	4,342	4,636
	70%	531	239	4,639	5,396

資料:表5に同じ。

を是正する支援措置が必要だということである。大綱が示すように、産地づくり交付金の継続が不可欠である。第二には、水田作経営の低生産性を補う措置がなされるならば、畑作地帯を念頭に切り分け水準を考えても良く、必要となる数量支払の割合は低下することである。

次に、この問題を逆の視点から考えてみる。面積支払割合が増えると、物財費を賄うためにより多くの販売額、すなわち単収向上が必要となる。そこで、面積支払割合を変えて、物財費を賄うために必要な単収を計算したものが表9である。面積支払比率が高まると大幅な増収が必要となる。一方で、物財費が削減されると、それを賄う必要単収は減少する。表9の下段には物財費を10%削減した試算を載せている。面積支払七割の場合、小麦の必要単収は、五九〇kgから五三二kgへと低下する。

以上から考えると、当面は生産継続のためには支援水準のうち最低でも五割程度を数量支払に向ける必要がある。これは、数量支払への切り分けが最も多く必要な小麦について、水田作への別途の支援を前提に畑作地域の高単収を基準とし、更に担い手の実現するコストは生産費調査結果よりも低いとすることである。または、品目によって切り分け率を変えることも検討すべきである。その後、生産技術の向上に伴う平年単収の増加、生産コストの削減に応じて面積支払の割合を高めていくことが望ましい。

#### ④ 農地移動に伴う受給権の扱い

この問題については、「大綱の説明資料」で「対象経営が規模拡大した場合は、それに応じて過去の生産実績に基づく支払の対象面積を拡大することが必要と考えられ、他方、規模を縮小した場合には、同様に対象面積を縮小する必要」と述べられている。

しかし、この移動する生産実績が受け手の面積単価か、出し手の面積単価かは示されていない。これは受け手の面積単価とすべきである。出し手の面積単価とすると受給権は農地と一体化し、次の問題が生じる。第一は、受給資格が無い農地の受け手が無くなる可能性である。第二には受給権が地代化し、農地流動化を阻害、耕作放棄を助長する可能性である。米生産調整では補助金の受給権は水田と一体である。高い補助金は小作料や農地価格の上昇につながり農地流動化を阻害した。こうした轍を踏まない措置が必要である。

### 五、収入変動緩和策の効果

収入変動緩和策では、対象品目の当該年の収入と基準期間（過去五年中の最高年と最低年を除いた三年）の平均収入との差額を経営体ごとに合算相殺し、その減収額の九割について補てんする。積立金拠出は政府・生産者1の割合である。災害による減収に対しては、

本対策の補てん単価の算出段階で農業災害補償制度（農業共済）による補償分は控除される。

この収入変動緩和策の導入によって、従来は一部品目に限られていた価格下落時の減収が補てんされ、減収時には農業共済の補償に上積みがなされる。そのため、現在よりも経営の安定度は増すと期待される。このことは、先の図2で面積支払が導入されると、より低い単収から粗所得が上昇していくことが示している。

## 六、地域農業への影響と対応

面積支払の受給は生産を義務づけがないため、先に見たように面積支払割合が高まると生産が継続されない可能性が高まる。これは直接支払は基本的に生産抑制的政策であるためである。しかし、生産の後退は地域・産地レベルで次のような問題を引き起こす。

第一に、小麦共乾施設、でん粉工場など地域の共同施設や製糖工場の稼働率低下である。稼働率の低下は単位当たり加工・製造コストの増加となって、委託加工料の上昇や原料買入れ価格の引き上げにつながる。

第二に、実需者への供給が不安定となる。そうなれば供給の安定した輸入品に実需はシフトし、国産品市場の縮小・解体につながる。このために、生産継続対策が必要である。国は生産刺激的な誘導

策を講じられないため、需給調整機能は農業者・農業団体の自主的な活動に委ねられる。この点では北海道には、八五年以来の畑作物作付指標による需給調整の経験がある。畑作物作付指標は政策支援対象品目の面積・数量の配分機能と共に、小麦播種前契約の集約・再分配機能も果たしている。今後は、この実需者との契約を生産者に配分し、安定供給を実現する農協系統組織の需給調整機能の強化が望まれる。

しかしながら、生産者が意欲を持って生産し、生産性向上に取り組める制度である必要は言うまでもない。〇六年度に確定される支援水準、面積支払と数量支払の切り分け、農地移動に際しての受給権の取り扱いなどの検討では、この点への配慮が不可欠である。



### 【参考文献】

#### ■天野哲郎

「新たな農業政策下における畑作経営の展開と課題」

二〇〇五年度北海道農業経済学会大会報告要旨、二〇〇五年

#### ■松木靖

「直接支払移行の畑作経営への影響試算」

「北海道武蔵女子短期大学紀要」第三七号、二〇〇五年

# 経営所得安定対策等大綱の決定と 今後の対応について

北海道農業協同組合中央会 農業企画課



## はじめに

平成十七年十月二十七日経営所得安定対策等大綱が決定した。本対策においては、経営安定対策の対象を特定するとともに、WTO等国際規律の強化への対応として新たに品目横断的対策が導入される等、従来の農業政策を大きく転換するものとなった。一方、地域においては、今回の決定を受け、対策対象経営の拡大や個別経営体質の強化への取り組みが求められることとなった。

本稿では、担い手づくりを核とした今後の対応方向を中心に述べていきたい。



## 大綱の決定について

本対策の決定にあたって、JAGグループ北海道としては、主業的な農業者を主体とする北海道農業が、将来にわたって安定的に発展するとともに、担い手が意欲を持って営農に取り組むことができる政策の確立を求め、運動を展開した。

この結果、品目横断的経営安定対策については、施策の対象を認定農業者をはじめ一定の要件を備える担い手に特定する等、これまでに農業構造改革を先駆的に推進してきた北海道農業の実態に即した方向性が示されたといえる。

また、対象経営の要件については、小規模でも高い収益を確保し

ている複合経営も対象とするなど、地域の実情にも一定の配慮がなされることも、生産条件格差の是正対策においては、現時点での試算値ながら、現行制度と同程度の助成水準が示された。

さらに、資源保全・農業環境対策については、制度の詳細は今後の検討課題となっているものの、水田地域だけではなく、北海道畑作・酪農地域における取組みについても対策に位置付けられた。

一方、米については、十九年より新たな需給調整システムへ移行することとなり、担い手経営安定対策、稲作所得安定対策に関しても、収入変動緩和対策や産地づくり対策の中に組み込まれることとなった。しかしながら、米価水準が担い手の生産コストを割り込む現況を踏まえ、再生産可能な仕組みの確保を求めたが、実現には至らず、今後に課題を残すこととなった。

## 今後の対応

十九年から導入される新たな制度への対応として、特に品目横断的経営安定対策については、本年秋の麦播種前を加入申請時期と予定しているため、地域段階においては、制度内容の周知や今後の地域農業の方向付けを行うとともに、経営のステップアップをはかり、今日及び将来の環境を乗り切る経営体の育成・確保していくことが急務となっている。このため、JAグループとしても関係機関と連

携の上、以下の取り組みをはかっていくこととしている。

### (一) 『経営所得安定対策等大綱』の周知と対応方向の議論促進

十九年からの新たな制度の導入に向けては、農業者に対し制度内容を確実に周知していくとともに、JA・集落各段階において、今後の対応方向に関する徹底した議論を進めることが必要である。

特に、品目横断的経営安定対策への対応として、対象経営要件を満たす農家においては、経営体質のさらなる強化を追求することともに、要件対象外農家においては、農地・労働力の集積等による対象要件の確保や複数戸による農業法人の設立、既存営農組織の拡充と当該組織への参画に取り組む等、個々の農家や地域農業の実態に応じた方向付けを行う。

### (二) 担い手対策への全力投球

地域担い手協議会等における協議に基づき、市町村基本構想の見直しをはかるとともに、品目横断的経営安定対策の加入時期として想定されている本年夏を目的として、認定農業者の拡大や農業法人・営農組織等、新たな経営主体の創出に取り組むことが、喫緊かつ最重点の課題となっている。

併せて、担い手をサポートするシステムの整備や担い手に対する

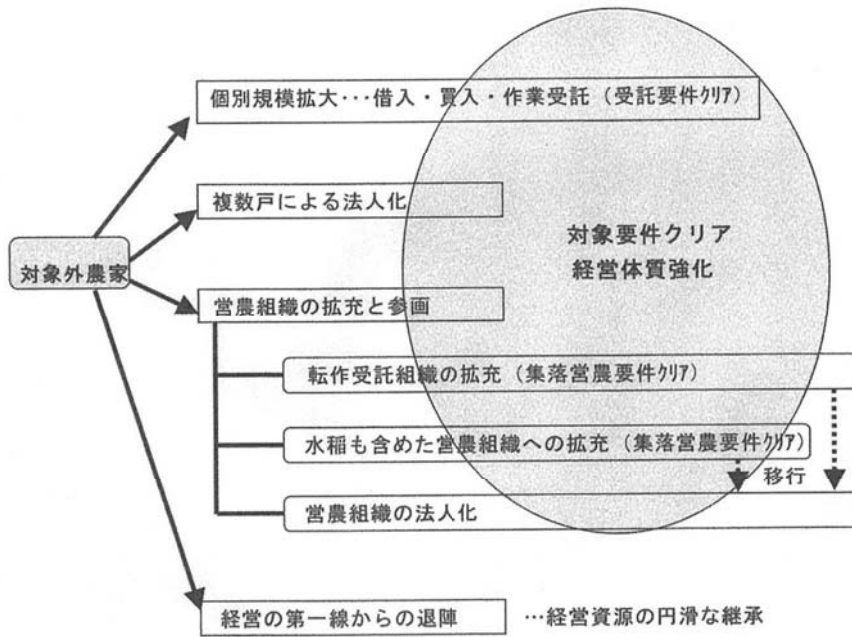


図1 要件対象外農家の対応パターン

経営管理指導・支援、(新規・既存)担い手研修の充実等についても担い手づくり対策の一環として進めていく必要がある。個別取り組み課題を以下に挙げる。

### (一) 認定農業者の推進

認定農業者水準到達者、水田農業ビジョンで位置付けられた担い手、農地利用集積対象者を重点的に認定農業者へ誘導する。

特にJAにおいては、市町村・関係機関との連携の下、「農業経営改善計画」の作成支援に積極的に取り組む。

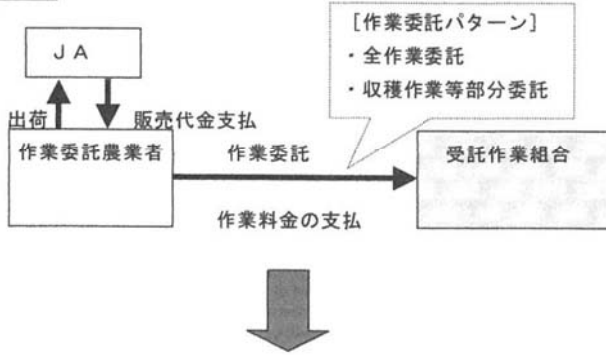
尚、地元市町村基本構想における農業所得目標等に関しては、十八年三月に見直しが予定されている「北海道基本方針(所得目標四八〇万円)」の内容を踏まえ、必要に応じ、関係市町村との調整を促進する。

### (二) 法人化の推進

本道水田地帯においては、一戸あたり規模拡大が十分進んでおらず、現状のままでは新たな国の施策の対象外となる農家も相当数予想されるため、戸別による規模拡大をはかるか、法人化・営農組織への参画をはかるか等の選択が求められている。

併せて、稲作経営においては、生産コストを割り込む米価水準の中で、負債の増大・経営をリタイヤする農家の増加も必至の状況に

現況



発展パターン …地域の受託作業組合を集落営農組織（特定農業団体等）に拡充

- ・法人の早期立ち上げが困難な場合の過渡的な組織と位置付け
- ・集落営農規模要件（20ha）をクリア
- ・特定農業団体と同様の要件を満たすため、
  - 受託作業組合で地域の農作業を受託（2/3 もしくは 1/2 以上）
  - 受託作業組合の口座を設け、組合名義で出荷し、組合の口座に入金
  - 法人化計画を作成（5年以内）
- ・経営安定対策交付金は、受託作業組合を通じ、当該作業委託者へ交付
- ・農用地、農業機械の効率的利用を推進

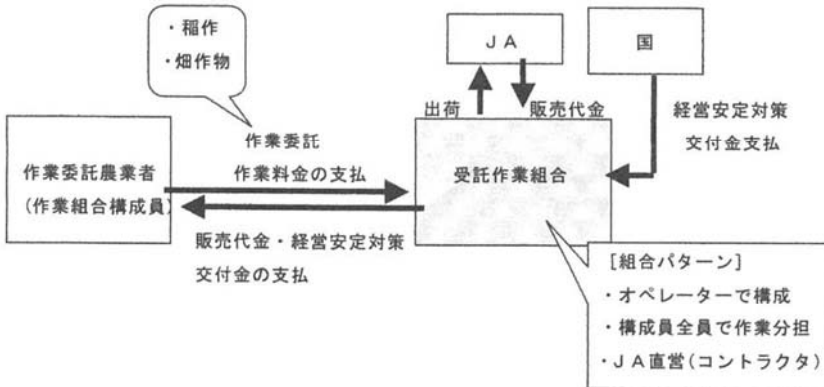


図2 営農組織発展のパターン（例）



あり、思い切った経営改善・改革が課題となっている。

法人化はこれらの事態を解決する手段として有力な選択肢となりうるため、JAにおいて設立や運営支援を積極的にはかかっていく。

### (三) 営農組織の拡充

個別経営による要件確保や早急な法人化が困難な地域においては、過渡的組織として、特定農業団体（もしくは同様の要件を満たす組織）の設立を進める。

検討にあたっては、地域内（集落内）での十分な論議を前提として、経営体質強化（農地集積・機械コスト低減）を実現しうる組織をめざす。

### (四) 経営サポートシステムの整備・拡充

経営規模の大型化に伴い労働の過重負担も課題になっていることから、地域状況に応じ、コントラクター等経営サポート組織の設立を進めるとともに、農用地の効率的利用に向けた調整、雇用労働力確保のための無料職業紹介事業・委託募集事業等の実施、ヘルパー派遣等により個別経営をバックアップしていくことが必要である。

### (五) 経営管理の高度化

“中期経営戦略”との意味合いを有する認定農業者農業経営改善計画を、当該農業者が家族ぐるみで作成するとともに、改善計画を単年度の営農計画書に落とし込み、計画→実践→点検→修正のマネジメントサイクルをまわしていくよう誘導していく。

尚、改善計画作成にあたっては、作目別標準データを備え、チャレンジ数値の入力が可能なシミュレーションソフト「大地君」等の活用をはかる。

また、経営管理のベースとなる複式農業簿記帳、青色申告・消費税申告等も担い手として必須の取り組み事項であり、JAとしての対応も強化が必要である。

さらに、先を読み戦略を持つ能動的経営マインドの醸成が重要であり、振興会活動・青年部活動等、組織活動への参画や農業外部との積極的な交流等を働きかけるとともに、家族間の役割分担の明確化・労働の適正評価に向け、「家族経営協定」の締結等を推進する。

### (六) 研修システムの整備

地域（周辺地域）関係機関との連携の下、新規就農者（農家子弟、ウターン、新規参入者等）や中堅農家に対し、経営・技術・協同組合精神・組織活動等に関する分野別・年代別の重層的かつ実効ある研修システムを整備する。

このためJAにおいては、組合員研修規定及び研修カリキュラム

今後のスケジュール

区分	日程	取り組み内容	関連日程
陣構え	17年11月 ～12月 [年内]	<ul style="list-style-type: none"> <li>・JA内・関係機関における推進体制の整備</li> <li>・制度内容の組合員に対する説明</li> <li>・地域将来像・方向性案の提起</li> <li>・地域リーダーへの働きかけ</li> <li>・市町村基本構想の見直し</li> </ul>	
冬の陣	18年1月 ～4月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域（集落）将来像に関する協議</li> <li>・地域将来像・個別経営の対応方向の整理（合意形成）</li> <li>・法人・営農組織設立準備</li> <li>・農地利用計画作成</li> <li>・経営改善計画の作成・支援・認定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通常国会・品目横断法（仮称）の審議（1月～）</li> </ul>
夏の陣	18年5月 ～8月 [麦播種前]	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法人・営農組織の設立</li> <li>・利用権設定・受委託契約</li> <li>・認定農業者・特定農業団体認定</li> <li>・品目横断的経営安定対策への加入契約</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・19年予算概算要求（7月～8月）</li> <li>・品目横断的経営安定対策加入手続きスタート（想定）</li> </ul>

を作成するとともに、研修基金の造成等、財源確保や支援体制の確立に努める。

(三) 今後のスケジュール

品目横断的経営安定対策の導入を見据えた場合、担い手づくりに関し、残されている期間は極めて短いですが、上記日程に基づき、地域における協議と方向づけ、具体的手続き等を進めていく。



前述の担い手づくりに係る諸課題については、これまでも各地域で取り組んできたものであり、先駆的事例も数多く存在するが、今回の制度改革を機にこれらの取り組みをさらに加速化し、経営の安定と地域農業生産基盤の強化につなげていかなければならない。

尚、今般、品目横断的経営安定対策の対象やしくみ等、経営所得安定対策等の大枠が決定されたが、制度の詳細な取扱いや単価水準などは、本年夏の十九年度予算概算要求の決定時、もしくは秋の時点までの検討課題となった。今後、JAグループ北海道としてもさらに生産現場の実態に即したものとなるよう引き続き検討を行うとともに、予算総枠の確保に向けた働きかけを継続していく予定である。