

經營所得安定対策等大綱

平成17年10月
農 林 水 産 省

基本認識

平成17年3月に閣議決定された新たな食料・農業・農村基本計画（以下「新たな基本計画」という。）においては、重要施策の一つとして、平成19年産から品目横断的経営安定対策を導入することが明記されている。この対策は、いわば価格政策から所得政策への転換という、平成11年7月に制定された食料・農業・農村基本法で示された政策方向を具体化するものである。これまで全農家を対象とし、品目毎の価格に着目して講じてきた対策を、担い手に対象を絞り、経営全体に着目した対策に転換することは、戦後の農政を根本から見直すものとなる。

また、この品目横断的経営安定対策の導入に伴い、現在進めている米政策改革の生産調整支援策は見直しが求められ、さらに、産業政策と地域振興政策を区分して農業施策を体系化する観点から、品目横断的経営安定対策の導入と同時に、農地・水・環境の保全向上対策を新たに導入することとしており、この一連の政策改革は、広範かつ大規模なものである。

この今回の政策改革は、農業従事者の減少・高齢化、耕作放棄地の増大など我が国農業・農村が危機的状況にある中で、兼業農家、高齢農家などをはじめ、多様な構成員からなる地域農業を、担い手を中心として、地域の合意に基づき再編しようとするものである。それは同時に、食料の安定供給のほか、国土・自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承といった農業・農村の持つ多面的機能の維持・発揮につながるとともに、WTOにおける確固たる交渉の条件整備になるものである。この経営所得安定対策等大綱は、こうした政策改革の意義を踏まえ、品目横断的経営安定対策の内容のみならず、これと表裏一体をなす米政策改革推進対策の見直し内容、さらに品目横断的経営安定対策と車の両輪をなすとも言える資源・環境対策の内容を、相互の関連にも留意して取りまとめたものである。

新たな基本計画においては、工程管理という考え方を重視している。品目横断的経営安定対策に関しても、工程表において、平成19年産からの導入に向け、平成18年度に関係法の改正、この前提として、平成17年度秋に制度の詳細を決定することが明らかにされている。この大綱決定も、その工程管理の一環をなすものであるが、今回の政策改革が現場の農業・農村にとって大きな影響を及ぼすものであればあるほど、地域の実情を十分踏まえつつ、手順を踏んで、関係者の理解と協力を得ながら進めることが重要である。この大綱決定の後も、平成19年産の制度導入時までには、施策の対象となる担い手を育成・確保する取組を、政府・団体が一体となって、更に強力で推進することとしているが、引き続き、制度の円滑な実施に向けた準備を怠りなく進めていくこととする。

1 . 品目横断的経営安定対策

1 趣旨

我が国農業の構造改革を加速化するとともに、W T Oにおける国際規律の強化にも対応し得るよう、現在、品目別に講じられている経営安定対策を見直し、施策の対象となる担い手を明確化した上で、その経営の安定を図る対策に転換する。

具体的には、複数作物の組合せによる営農が行われている水田作及び畑作について、品目別ではなく、担い手の経営全体に着目し、市場で顕在化している諸外国との生産条件の格差を是正するための対策となる直接支払を導入するとともに、販売収入の変動が経営に及ぼす影響が大きい場合にその影響を緩和するための対策を実施する。

2 仕組み

(1) 諸外国との生産条件格差の是正のための対策

加入対象者

担い手への施策の集中化・重点化を図る観点から、加入対象者は、以下の全ての要件を満たす者とする。

- ・ 認定農業者、特定農業団体又は特定農業団体と同様の要件^(注1)を満たす組織であること

(注 1) 「特定農業団体と同様の要件」とは、特定農業団体が満たすこととされている以下の要件とする。

ア) 地域の農用地の 2 / 3 以上の利用の集積を目標とすること

イ) 組織の規約を作成すること

ウ) 組織の経理を一括して行うこと

エ) 中心となる者の農業所得の目標を定めること

オ) 農業生産法人化計画を有すること

このうち、アの 2 / 3 については、経過措置として、当分の間、地域の生産調整面積の過半を受託する組織に限り、1 / 2 とする。

- ・ 一定規模以上の水田又は畑作経営を行っているものであること

「一定規模」とは、

ア) 認定農業者にあっては、北海道で 1 0 ha、都府県で 4 ha

イ) 特定農業団体又は特定農業団体と同様の要件を満たす組織にあっては、2 0 ha

とし^(注2)、制度開始後は、構造改革の進捗状況を定期的に点検し、その結果を踏まえ、望ましい農業構造の実現に向けた見直しを行うものとする。

ただし、この規模については、都道府県知事からの申請に基づき国が別途基準を設けることができる。

具体的には、

- ア) 物理的制約から規模拡大が困難な地域に限定し、基本原則の概ね 8 割の範囲内（中山間地域にあっては、特定農業団体又は特定農業団体と同様の要件を満たす組織については 5 割の範囲内）で緩和可能とする。
- イ) 地域の生産調整面積の過半を受託する組織に限り、20 ha × 生産調整率（7 ha を下限）の範囲内（中山間地域にあっては、20 ha × 生産調整率 × 5 / 8（4 ha を下限）の範囲内）で緩和可能とする。
- ウ) 対象品目を経営上の重要な構成要因としつつ、有機栽培、複合経営等により相当水準の所得を確保している経営^(注3)については、事情に応じて個別に認定する。

なお、上記の要件により難しい特別な事情がある場合においては、都道府県知事は、その経営を施策の対象としなければならない合理的な理由を付して、対象者とすることを要請することができることとする。（都道府県知事からの要請内容については公表）

（注 2）面積は、対象者が権原を有する農地基本台帳の現況地目「田」と「畑」の面積の合計（特定農業団体又は特定農業団体と同様の要件を満たす組織にあっては、組織の構成員が権原を有する「田」と「畑」の面積の合計（一元経理の対象外的面積を除く））とする。また、主な基幹作業（水稻においては基幹 3 作業以上）を受託し、収穫物についての販売名義を有し、販売収入の処分権を有している面積も含む。

（注 3）市町村基本構想の目標所得水準の過半の農業所得を確保するとともに、対象品目（米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ）の収入、所得または経営規模が当該農業経営の農業収入、所得または経営規模の概ね 1 / 3 以上である場合。

- ・ 対象農地を農地として利用し、かつ、国が定める環境規範を遵守するものであること

対象品目

麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょとする。

具体的内容

の対象品目について、市場で顕在化している諸外国との生産条件格差を是正するため、担い手の生産コストと販売収入の差額^(注4)に着目して、各経営体の過去の生産実績（現行対策における支援対象数量を面積に換算）に基づく支払い^(注5・6)と各年の生産量・品質に基づく支払いを行う。

（注 4）主産地の一定規模以上の農家の全算入生産費と平均販売収入額との差額を措置

（参考）直近の数値を基にした現時点での試算値（平均的単収の場合）

この単価は、現時点の生産費等に基づく試算値であり、施策導入時の単価は、来年秋に直近の生産費及び平均的な販売収入等に基づき算定した上で、改めて決定するため、この試算値とは異なる。

小 麦 40, 200 円 / 10 a (6, 400 円 / 60 kg)

大 豆 30, 200 円 / 10 a (8, 840 円 / 60 kg)

てん菜 42, 800 円 / 10 a (7, 660 円 / トン)

でん原用ばれいしょ 53, 300 円 / 10 a (12, 400 円 / トン)

() 内の数値は、単価の試算に用いた平均的単収で数量ベースに換算した場合

(注5) 単価は地域ごとの単収の違いを反映し、地域別に設定する。

(注6) 施策導入時まで又は導入後において、対象者の規模が拡大(縮小)した場合及び対象者となる集落営農組織が育成された場合には、規模拡大(縮小)や組織化の状況に応じて「過去の生産実績に基づく支払」の交付額を修正するものとする。

(2) 収入の変動による影響の緩和のための対策

加入対象者

(1)と同じとする。

対象品目

米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょとする。

具体的内容

の対象品目ごとの当該年の収入^(注7)と、基準期間(過去5年中の最高年と最低年を除いた3年)の平均収入^(注7)との差額を経営体ごとに合算・相殺し、その減収額の9割について、積立金の範囲内で補てんする(農業災害補償制度による補償との重複を排除する)。

積立金^(注8)は、政府3:生産者1の割合で、拠出する。

(注7) 都道府県ごとに捉えるものとする。

(注8) 対象品目ごとの基準期間の平均収入の10%の減収に対応しうる額とする。

3 計上先

品目別の各種財源を一括経理するため、本対策に関連する食糧管理特別会計と農業経営基盤強化措置特別会計の統合を検討する。

2. 米政策改革推進対策

1 趣旨

- (1) 米については、平成14年12月に平成22年度を目標とする米政策改革大綱を決定し、米を取り巻く環境の変化に対応して、消費者重視・市場重視の考え方に立った需要に即応した米づくりの推進を通じた水田農業経営の安定と発展を図るため、需給調整対策、流通制度、関連施策等の改革に整合性をもって取り組んでいるところである。望ましい水田農業の生産構造をできるだけ早期に実現するためには、この米政策改革大綱に定められた道筋に沿って着実に取組を進めていくことが重要である。
- (2) こうした中、平成19年産から水田において米も含めた品目横断的経営安定対策が導入されることを踏まえ、平成16年度から18年度までの3ヶ年の対策として現在講じている産地づくり対策、稲作所得基盤確保対策、担い手経営安定対策及び集荷円滑化対策について、品目横断的経営安定対策との整合性を図りつつ、米政策改革大綱の趣旨に沿った所要の見直しを行う。
- (3) また、米の需給調整について、水田における品目横断的経営安定対策の導入とも併せ、平成19年産から農業者・農業者団体の主体的な需給調整システムへ移行することを目指すこととするが、この新たな需給調整システムについては、上記の見直しを行った米政策改革推進のための対策等を活用しつつ、農業者・農業者団体が国・都道府県等から提供される需給に関する情報や市場のシグナルを基に、自らの販売戦略に即して、生産を実行していくシステムとすることが必要である。
- (4) 今後の進め方としては、
 - ・ 支援措置のあり方については、詳細（予算規模等）は平成19年度予算の概算要求の決定時まで決定する。
 - ・ 平成18年度に移行への条件整備等の状況を検証した上で、平成19年産から新たな需給調整システムへ移行することを目指す。
- (5) また、米政策改革の着実な取組を進めるとともに、新たな需給調整システムへの移行が円滑に行えるよう、引き続き、担い手確保運動と連携を図りつつ、生産現場での推進を強力に進める。

2 平成19年度からの国の支援策の大枠

米政策改革を推進するための対策については、水田において米を含めた品目横断的経営安定対策が導入されることに伴い、また、平成19年産から新たな需給調整システムへの移行を目指すことをも踏まえ、需要に応じた生産を促進し、水田農業の構造改革を進める観点から、見直し、再編整理を行う。

具体的には、地域の特色ある水田農業の展開を図るため、地域の実情に応じて、地域自らが作成する計画に基づいて実施する取組を支援する産地づくり対策について、地域の創意工夫をさらに進める方向で所要の措置を講ずることとし、

産地づくり対策については、地域の実情を踏まえ見直し、高度化された地域水田農業ビジョンの実現に向けて活用されること及び需要に応じた生産を的確に実施することをその交付要件とした上で、最近の米・麦・大豆・飼料作物をめぐる状況、現行対策の実施状況などを踏まえた見直しを行う。

なお、産地づくり交付金の都道府県配分については、より効果的な活用を促進する観点から、現行対策期間中の麦・大豆・飼料作物の作付状況、需給調整の実施状況、担い手の育成・確保状況及び直近の米の需要見通しなどを踏まえて行う。

稲作所得基盤確保対策の需要に応じた米の生産を支援する機能は、産地づくり対策と一体化し、新たな産地づくり対策の中のメニューとして、米の産地銘柄ごとの需要に応じた生産を誘導しつつ、担い手への集積を促進するため、当面の措置として、都道府県の設計により、米の価格下落等の影響を緩和するための対策（品目横断的経営安定対策の加入者は対象から除く。）を行えるよう措置する。

また、集荷円滑化対策については、その実効性を確保し、実施する。

なお、このような措置に伴い、担い手経営安定対策及び稲作所得基盤確保対策については、機能の重複の整理及び構造改革の促進の観点から、品目横断的経営安定対策の導入に併せ廃止する。

（別紙3のとおり）

3 新たな需給調整システムの大枠

（1）システムの考え方

国をはじめ、行政による生産目標数量の配分は行わないが、国による需要見通し等の需給に関する情報提供に基づき、農業者・農業者団体が主体的に需給調整を実施

J A等の生産調整方針作成者（方針作成者）がシステムの中核となり、地域協議会等から提供される情報等を基にJ A等の方針作成者自らの生産目標数量を決定するとともに、当該J A等の生産調整方針に参加する農業者に対し、生産目標数量を配分

地域協議会は、行政、関係機関及びJ A等の方針作成者の実効ある形での参画の下、方針作成者間の調整、配分の一般ルールの設定等により方針作成者の主体的な需給調整を支援し、地域全体の調整機関としての役割

（2）システムの概要

別紙4のとおり

3 . 農地・水・環境保全向上対策（仮称）

1 趣旨

- (1) 農業の持続的発展と多面的機能の健全な発揮を図るためには、効率的・安定的な農業構造の確立と併せて、基盤となる農地・水・環境の保全と質的向上を図るとともに、農業が本来有する自然循環機能を維持・増進することが必要である。
- (2) このような中、農地・農業用水等の資源については、過疎化・高齢化・混住化等の進行に伴う集落機能の低下により、適切な保全管理が困難となってきた現状や、ゆとりや安らぎといった国民の価値観の変化等の視点も踏まえた対応が必要となっている。
- (3) また、これら資源を基礎として営まれる農業生産活動については、環境問題に対する国民の関心が高まる中で、我が国農業生産全体の在り方を環境保全を重視したものに転換していくことが求められている。
- (4) これらを踏まえ、地域において農地・水・環境の良好な保全と質的向上を図るため、地域ぐるみでの効果の高い共同活動と、農業者ぐるみでの先進的な営農活動を、一体的かつ総合的に支援する「農地・水・環境保全向上対策」を実施する。
- (5) 本対策は、力強い農業構造の確立、効率的な農業生産を目指す経営安定対策と「車の両輪」をなし、
 - ・ 国民の価値観の変化、新たな要請に応えることにより、その理解と納得を得つつ、
 - ・ 社会共通資本としての農地・農業用水等の資源、更にはその上で営まれる営農活動を一体として、その質を高めながら将来にわたり保全するものであり、地域振興対策として位置付けられるものである。

2 施策の仕組み

地域において農地・水・環境の良好な保全と質的向上を図るため、農業生産にとって最も基礎的な資源である農地・農業用水等の保全向上に関する地域ぐるみでの効果の高い共同活動と、農業者ぐるみでの環境保全に向けた先進的な営農活動と、これらの活動の質をさらにステップアップさせるための取組をともに協定に位置付け、地域住民を始めとする多様な主体の参画を得てこれらを総合的・一体的に実施する活動を支援する。

(1) 共同活動への支援

ア．食料の安定供給や多面的機能の発揮の基盤となる社会共通資本である農地・農業用水等の資源を、将来にわたり適切に保全し、質的向上を図るため、

- ・ 集落など一定のまとまりを持った地域において、農業者だけでなく地域住民等の多様な主体が参画する活動組織を設置し、
- ・ 活動組織の構成員が取り組む行為を協定により明確化した一定以上の効果の高い保全活動（現状の維持にとどまらず、改善や質的向上を図る活動）を実施する場合に一定の支援（基礎支援）を行う。

イ．「基礎支援」は、

- ・ 地域の農地面積に応じて活動組織に交付。
- ・ 支援の要件は、具体的な活動を列挙した「活動指針」^(注1)を基礎に設定。
(注1) 活動指針は、国が標準的な指針を示し、地方が地域の特性を踏まえた独自の活動項目を追加したもの

ウ．支援水準^(注2)（精査中）

「基礎支援」についての国の支援額は、国、地方、農業者の役割分担を踏まえ、10a当たり単価を次のとおり想定。

(注2) 支援水準は、水路や農道等の施設の泥上げ、草刈り、点検といった資源の適切な保全管理に必要な基準的な共同作業量を、全国調査を基に算定

10a当たり単価

- ・ 水田（都府県）： 2,200円 / 10a
- ・ 水田（北海道）： 1,700円 / 10a
- ・ 畑（都府県）： 1,400円 / 10a
- ・ 畑（北海道）： 600円 / 10a
- ・ 草地（都府県）： 200円 / 10a
- ・ 草地（北海道）： 100円 / 10a

(2) 営農活動への支援

ア．対象地域

「基礎支援」の実施地域であって、計画等に基づき地域として環境保全に取り組む地域

イ．対象とする活動

農業が本来有する自然循環機能の維持・増進により、環境負荷の大幅な低減を推進するとともに、地域農業の振興にも資するため、活動組織内の農業者が協定に基づき、

- ・ 環境負荷低減に向けた取組を共同で行った上で、
- ・ 地域で相当程度のまとまりを持って、持続性の高い農業生産方式^(注3)の導入による化学肥料・化学合成農薬の大幅使用低減等の先進的な取組を実践する場合に一定の支援（先進的営農支援）を行う。

(注3) 持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律（持続農業法）に基づき、土づくりと化学肥料、化学合成農薬の低減技術を組み合わせて行う生産方式

「地域で相当程度のまとまり」とは、以下のいずれかの場合とし、取組の実態に応じて選択できるものとする。

各作物ごとにみて、集落等の生産者のおおむね5割以上が取り組む場合
作物全体でみて、集落等の作付面積の2割以上かつ生産者の3割以上が取り組む場合

「化学肥料・化学合成農薬の大幅使用低減等の先進的な取組」とは、以下のいずれかの取組とする。

化学肥料・化学合成農薬を地域の慣行から原則5割以上低減する技術導入
(作物ごとに現行の代替技術により低減可能な水準を考慮して設定)

化学肥料・化学合成農薬の大幅使用低減に相当する環境保全に資する先進的な取組

ウ．支援の内容

- ・ 先進的な取組に必要な技術の導入に係るコスト増といった掛増しの経費を基礎とし、取組面積に応じて活動組織に交付（先進的な取組を行った農業者への配分も可）。
- ・ 加えて、農業者が共同で行う環境負荷低減に向けた取組に対する一定の活動経費を活動組織に交付。
- ・ 支援水準については、化学肥料や農薬の5割低減等を実施している農家の経営を調査し、その結果を基礎に国や地方の役割分担のほか、農業者の自助努力も加味して設定。

(3) 地域の取組の更なるステップアップへの支援

ア．これらの地域の活動を促進・補強し、更にステップアップさせるため、協定に基づき地域においてより高度な取組を実践した場合に一定の支援を行う。

イ．具体的には

- ・ 取組の地域への広がりや質の向上といったステップアップを誘導するため、地域を単位に「促進費」を活動組織に交付。
- ・ 加えて、「特に先進的な取組を行う地域を評価することにより展示的效果を引き出す仕組み」の構築。

とし、その内容については、平成18年度に予定する「モデル支援地区」等を活用し、その詳細を検討。

品目横断的政策の導入

19年産からの品目横断的政策の導入に向け、今秋に制度の詳細等について、3課題パッケージで議論。18年通常国会に
関係法案を提出

米の生産調整支援策の見直し (米政策改革推進対策)

(19年産～)

対象者・生産調整実施者全員

[対策の内容]

・品目横断的政策の導入、新たな需給調整システムへの移行に併せ、米の生産調整支援策(現行対策16～18)を見直し

〔産地づくり対策について所要の見直し
・担い手経営安定対策は品目横断的政策へ移行
・稲作所得基盤確保対策の需要に応じた米の生産を支援する機能は当面の措置として、産地づくり対策と一体化〕

水田農業の
あるべき姿の実現
生産者、生産者団体が
主役となる
システムの確立

品目横断的政策

(19年産～)

産業政策

対象者・担い手

担い手は、認定農業者のほか、一定の条件を備える集落営農

- 構造改革を推進するとともに、地域実態を踏まえた条件の設定 -

[政策の内容]

< 諸外国との生産条件格差是正対策 >
・過去の生産実績支払と当年の生産量、品質支払を組み合わせ
< 収入の変動による影響緩和対策 >
・当該年の減収の一定割合を支払

望ましい農業構造の
確立と
国際競争力の強化

資源・環境対策

(19年度～)

地域振興政策

対象者・担い手以外も含めた
地域共同体

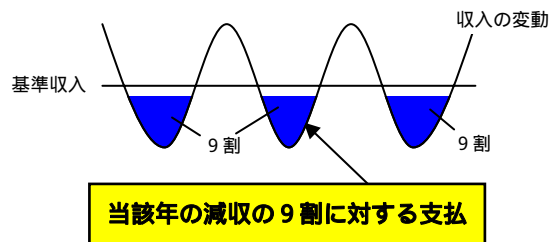
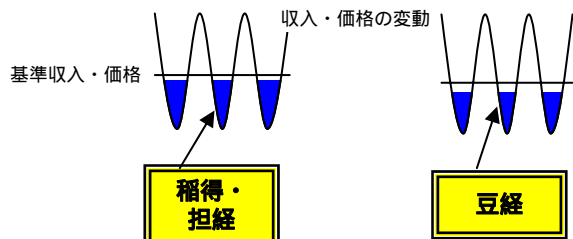
[対策の内容]

・農地・農業用水等の資源を保全向上する対策と化学肥料・農薬の使用を大幅に低減する農業生産環境対策を一体的に推進

農業の持続的な発展と
多面的機能の
健全な発揮

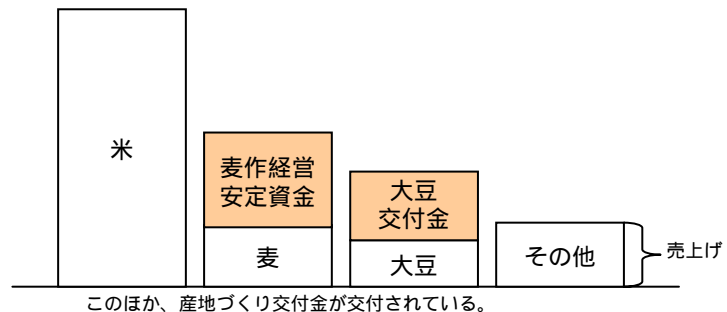


品目横断的経営安定対策への移行のイメージ

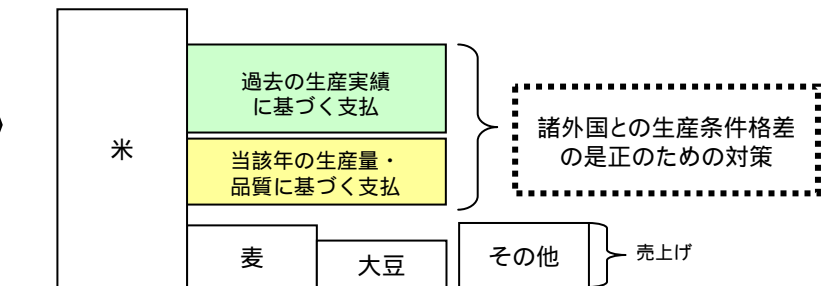
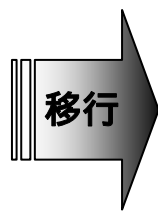


収入の変動による影響の緩和のための対策

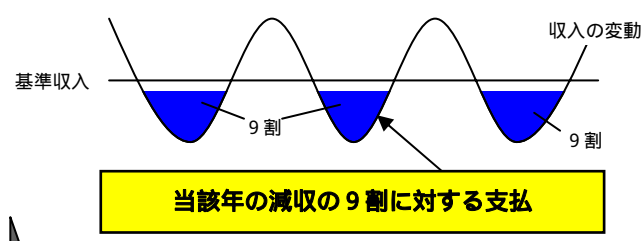
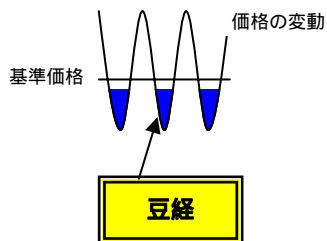
水田作



このほか、産地づくり交付金が交付されている。

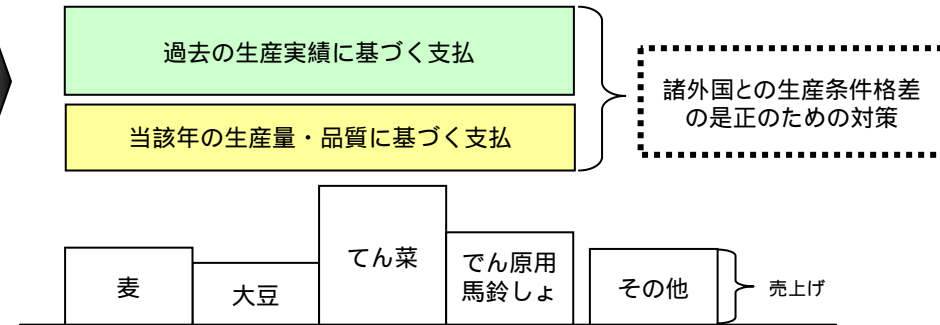
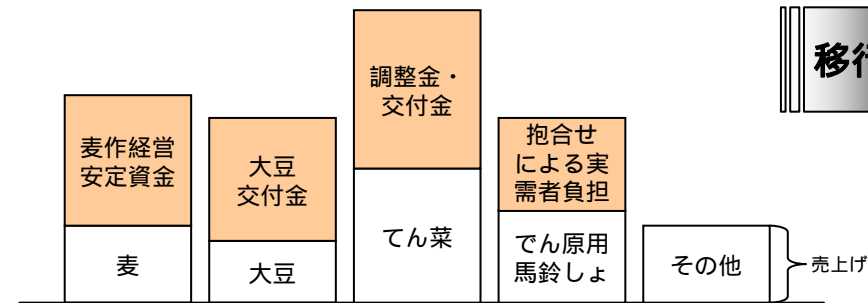


諸外国との生産条件格差の是正のための対策



収入の変動による影響の緩和のための対策

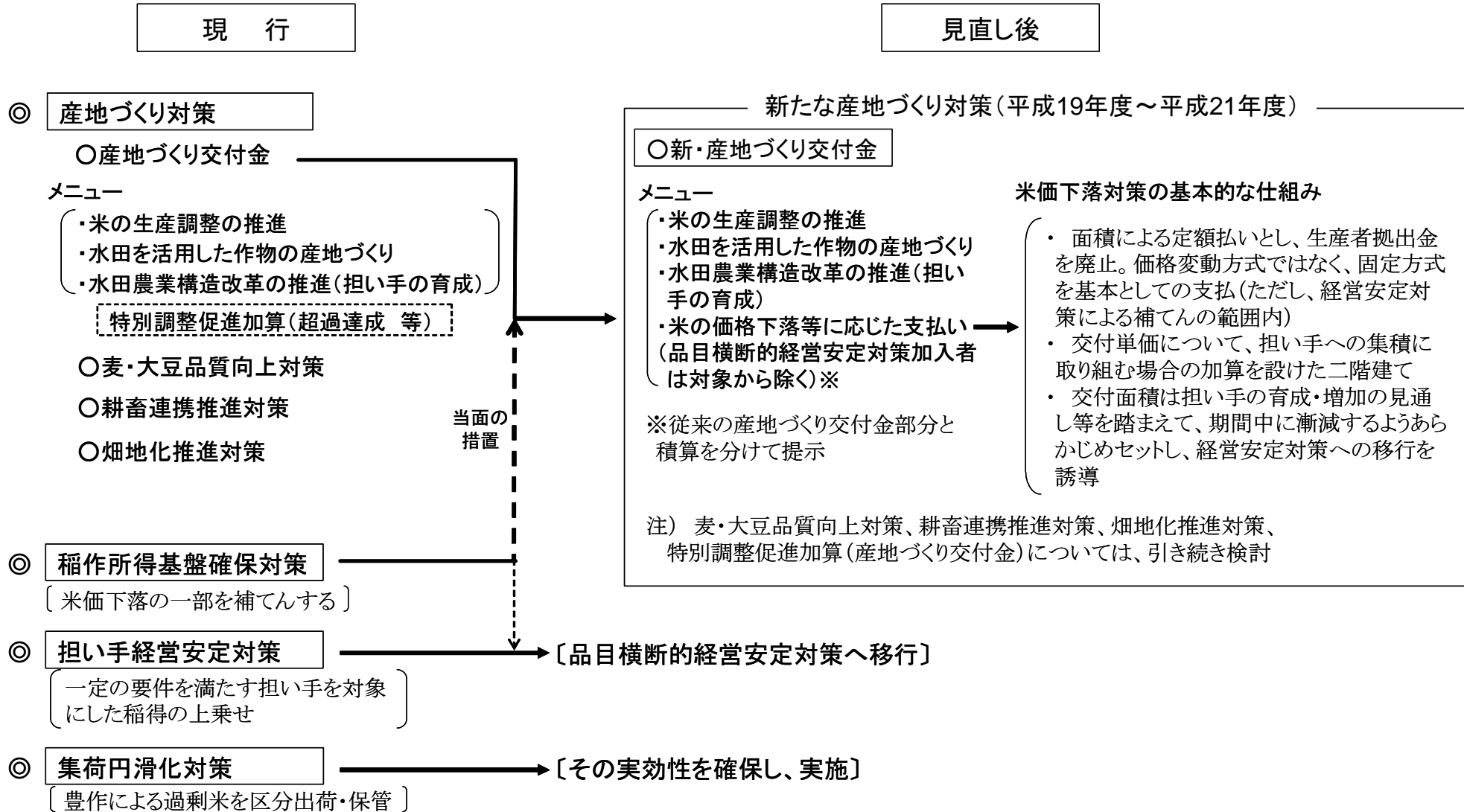
畑作



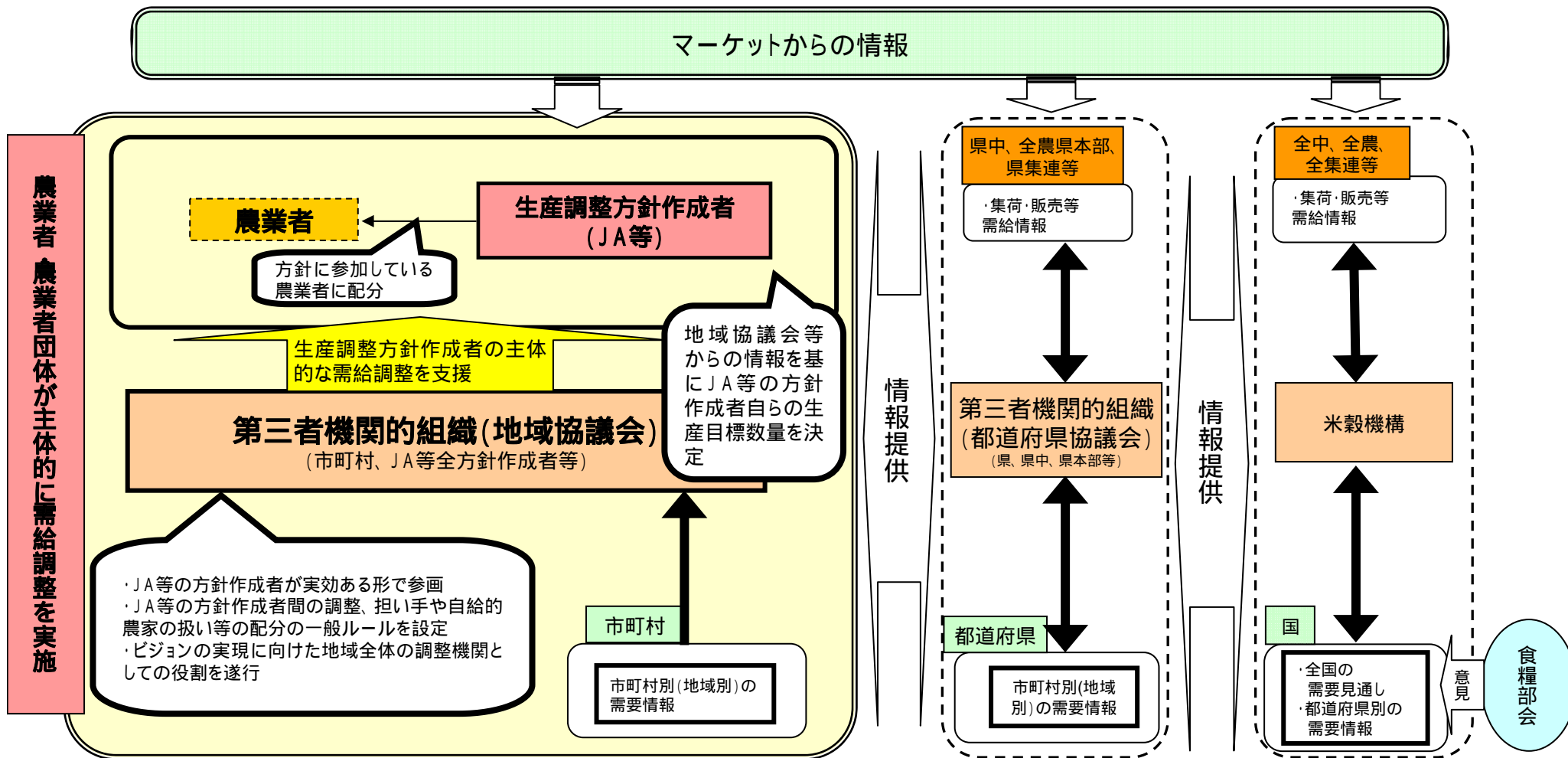
諸外国との生産条件格差の是正のための対策

(別紙3)

○ 米政策改革推進対策の見直し

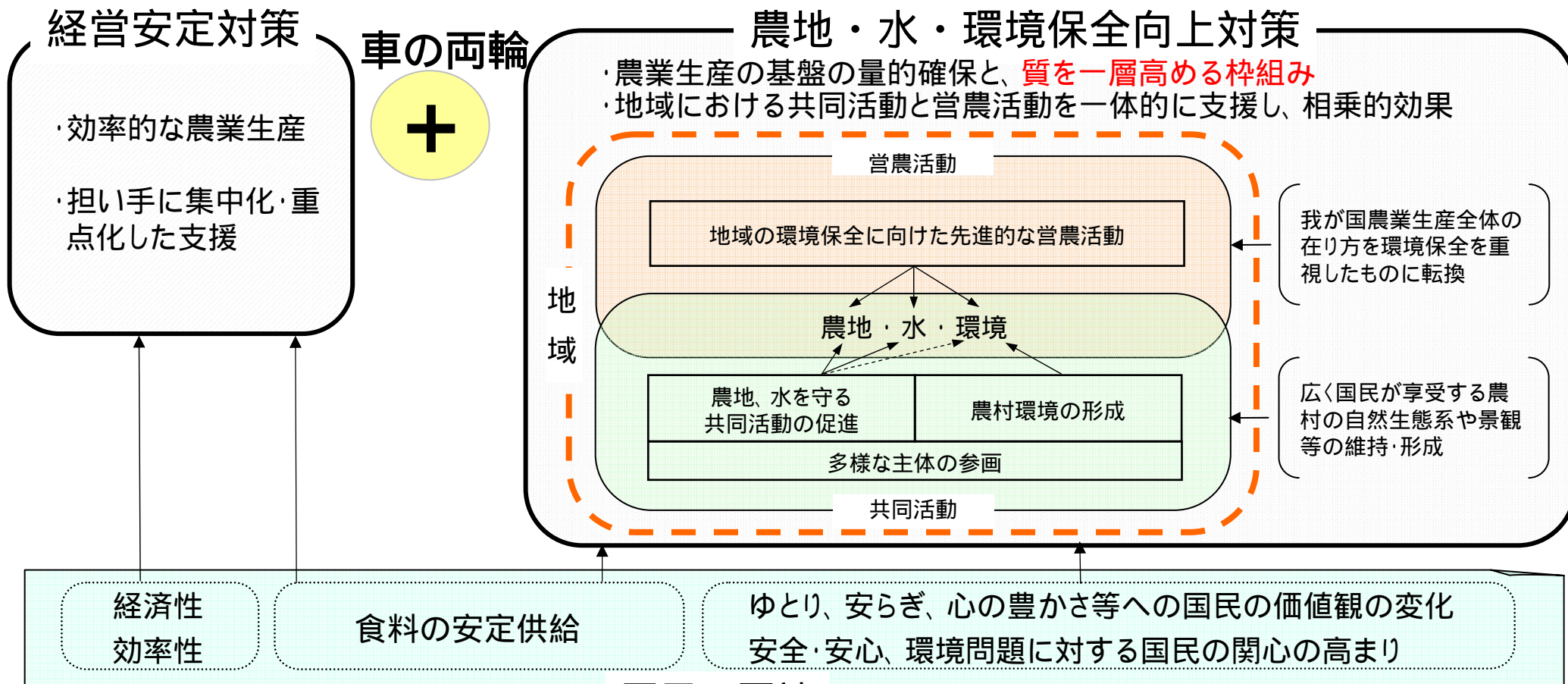
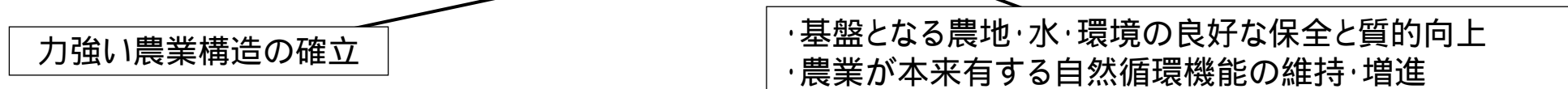
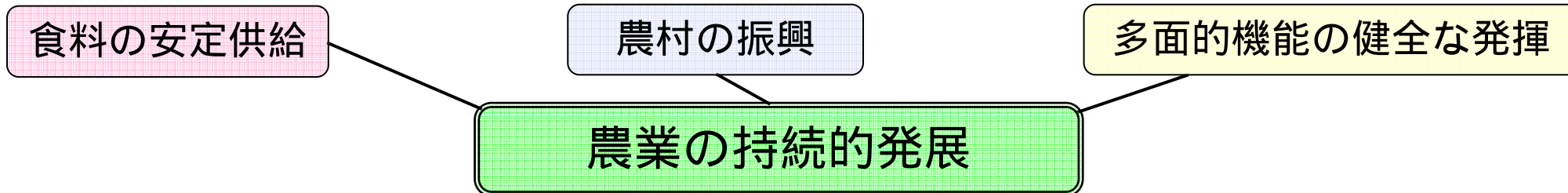


新たな需給調整システムの概要



支援策の大枠は前頁

施策のフレーム



国民の要請

農地・水・環境保全向上対策の概要(イメージ)

農地・水・環境保全向上対策

- 農地・水・環境を将来にわたり良好な状態で保全・質的向上 -

ステップアップ
を誘導
～促進費～

化学肥料・農薬の大幅使用低減

未利用有機性資源の
活用による土づくり

局所施肥

総合的病害虫管理
(IPM)

農業が本来有する自然循環機能の維持・増進による
地域の環境保全に向けた先進的な営農活動を支援
～ 先進的営農支援 ～

環境体験学習の
場の提供

生態系の保全

農村景観の
維持形成

農地・水・農村環境の保全と質的向上のための共同活動を支援
～ 基礎支援 ～

地域の防災
への貢献

農業用水の多
様な利活用

国土の保全・
地下水かん養

耕作放棄地
の発生防止

施設の長
寿命化

水路や畦畔の
適切な保全管理

混住化に対応
した管理

協定へ位置付け

土づくり、化学肥料・農薬の低減



アイガモ農法



特別栽培農産物



水路の生き物調査

営農活動



景観に配慮した農地利用



農業水路の保全管理

地域共同



ため池の草刈り



畦畔・法面の草刈り



農道の補修・保全



耕作放棄地の復旧

+

車の両輪

経営安定対策

- 力強い農業構造、効率的な農業生産 -