



「30年問題」とは何か

－ 「30年問題」は大した問題ではない？ に答えて－

小池 恒男

1. 「30年問題」とは何か

「30年問題」には2つの側面がある。一つは、民主党の米の「戸別所得補償制度」の解消という側面であり、もう一つは米の「需給調整見直し」という側面である。小論でははじめに、その問題の所在をそれぞれ明らかにし（1節）、それをふまえてその到達点を明らかにし（2節）、最後に今後の展開方向について論じる（3節）。

1) 民主党の「戸別所得補償制度」の解消

周知のように2009（平成21）年に自民党から民主党へという政権の交代があって、その翌年の2010年に戸別所得補償モデル対策の実施ということになった。それから2013年まで米の直接支払い15,000円/10aが実施された。つづいて12年には民主党から自民党へという政権の再交代があって、同年12月に第2次安倍内閣が発足した。

翌2013年12月に、次年度に向けて「新たな農業農村政策」による4つの改革（1. 農地中間管理機構の創設、2. 経営所得安定対策の見直し、3. 水田フル活用と米政策の見直し、4. 日本型直接支払制度の創設）が提起された。2「経営所得安定対策の見直し」、3「水田フル活用と米政策の見直し」は、同時にまた、政府の「農林水産業・地域活力創造プラン」の9項目中に、「経営所得安定対策の見直し及び日本型直接支払制度の見直し」ということで第4項目に位置付けられた。

その内容は、2014年から米の直接支払いを半減（15,000円から7,500円/10a）、そして、2018（平成30）年に米の直接支払いを完全に撤廃する。それに代わって19年より収入保険制度を実施する。それに備えて、前国会で改正農業災害補償法を成立させた（2017年6月）。しかしその内容は、青色申告者の基準収入の9割を下回った場合に下回った額の9割補填であり、つまり、どこまで行っても減収のカバーであって農業所得の増大にはならないというものである。大規模農家からは、現行の「ナラシ+農業共済」のほうがまだという意見も出されており、誰が加入するのかが問われていて、加入者は「農業共済とナラシの対象外の作目農家」ということになるのではないかと危惧されている。そうなれば、大数の法則によって成り立つ保険であってみれば、目の前にある収入保険制度の成立もまた危

ぶまれるということになりかねないが、さてどうなるか。

2) 米の「需給調整の見直し」の目標

米の「需給調整見直し」の歴史は古い。周知のように、米の生産調整がスタートしたのは1970年であるが、本格的な見直しの議論は32年後の「生産調整に関する研究会」（生源寺愼一座長）によって着手された。2002年1月から15回に及ぶ研究会の後、2002年11月に研究会は「水田農業政策・米政策構築の基本方向」を公表した。そこで提示された「需給調整システム」づくりの目標年次と実現ステップは以下の（ア）、（イ）である。

（ア）2010（平成22）年度の農業構造の展望と米づくりの本来あるべき姿の実現を目指しながら、08（平成20）年度に農業者・農業者団体が主役となるシステムを国と連携して構築する。この間、農業者・農業者団体の自主的・主体的な取り組みの強化を目指すものとし、06（平成18）年度に移行への条件整備の状況を検証し、可能であればその時点で判断する。

（イ）農業者・農業者団体が主役となるシステムにおける国の役割を食糧法上明確に位置づける。

この答申を受けて翌年2005（平成17）年に打ち出されたのが経営所得安定対策大綱である。その主要な論点は、1.品目横断的経営安定対策 2.米政策改革推進対策、3.農地・水・環境保全向上対策の3点である。2で示された米の需給調整についての考え方は、「水田における品目横断的経営安定対策の導入とも併せ、07（平成19）年度から農業者・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」というものであった。

この2005年の大綱を受けて07（平成19）年に、①品目横断的経営所得対策、②米政策改革推進対策、③農地・水・環境保全向上対策の3点セットの「新農政」が実施されるに至った。政権交代の流れは先にみたとおりであるが、民主党政権（2009年に登場、2012年に退場）も米の需給調整に関しては結果的には自民党のそれをそのまま引き継ぐということであった。

先に示したとおり、2013（平成25）年12月に「新たな農業・農村政策」による4つの改革「新政策」（1.農地中間管理機構の創設、2.経営所得安定対策の見直し、3.水田フル活用と米政の見直し、4.日本型直接支払制度の創設）が打ち出されたわけであるが、3で示された米の需給調整についての考え方は、「水田活用の直接支払交付金の充実等を進める中で、定着状況をみながら、5年後（2018年）を目途に、行政による生産数量目標の配分に頼らずとも、国が策定する需給見通し等を踏まえつつ生産者や集荷業者・団体が中

心となって円滑に需要に応じた生産が行える状況になるよう、行政・生産者団体・現場が一体となって取り組む」というものであった。そして、米の「需給調整の見直し」がいわれて16年、2018（平成30）年にいよいよ、行政による配分に頼らない「米の需給調整」に完全移行するということになったのであるが、さてどうなるか。

2. 2018（平成30）年に向けての到達点の確認

1) 米の需給調整の取り組み状況

〈表1〉「全国の米の需給調整の取り組み状況」で明らかのように、2015年、16年と地方農政局を先頭に組まれた生産調整達成のキャラバン隊の活躍によって、生産調整は初めて2年連続の超過達成を成し遂げた。そしてまた2017年は都道府県、地域農業再生協を通じて、2カ月間隔で公表される都道府県別の中間取組状況を突き付けられての生産調整の推進によって、4月の第2回中間取組状況の公表時点ですでに超過達成が見込まれるに至っている。しかし、さらに長期的な視点に立つと、10年間に約20%（年率2%）という減少率で進んでいる米の消費減退を考慮しなければならない。

表1. 全国の米の需給調整の取り組み状況

年産	生産目標数量 ①	実生産量②	目標超過数量 ②-①	②を面積換算 ③	実作付面積 ④	過剰作付面積* ⑤=④-③	作況指数 ⑥	③が④を上回る県
2004（平16）	857.44	860.00	2.44	163.32	165.84	2.52	98	21
2005（平17）	851.04	893.33	42.29	161.49	165.23	3.74	101	22
2006（平18）	833.10	839.74	6.64	157.49	164.29	6.81	96	27
2007（平19）	828.48	854.22	25.74	156.61	163.69	7.07	99	31
2008（平20）	814.97	865.80	50.83	154.21	159.63	5.42	102	20
2009（平21）	815.00	831.10	16.10	154.28	159.20	4.91	98	18
2010（平22）	813.00	823.90	10.90	153.90	158.00	4.10	98	23
2011（平23）	795.00	813.30	18.30	150.40	152.60	2.20	101	26
2012（平24）	793.00	821.00	28.00	150.00	152.40	2.40	102	19
2013（平25）	791.00	881.00	27.00	149.50	152.20	2.70	102	19
2014（平26）	765.00	788.00	23.00	144.60	147.40	2.80	101	21
2015（平27）	751.00	744.00	△7.00	141.90	140.60	△1.30	100	11
2016（平28）	743.00	749.80	6.80	140.30	138.10	△2.20	103	11
2017（平29）	735.00 (733.00)							×11

注1) 2004（平成16）年、MA米の受け入れ（4月）、食糧法施行（食糧法の廃止、11月）

2) * 主食用米の超過作付け（△は主食用米の生産調整の過剰達成）

3) 36の都道府県以外の未達成府県は、茨城、埼玉、千葉、神奈川、新潟、長野、静岡、愛知、大阪、奈良、高知。大きいのは①千葉県8,318ha②新潟県4,424ha。

4) 2016年の田面積は243.2ha。したがって、主食用米作付面積割合は57.69%（ $\approx 140.30\text{ha} \div 243.20\text{ha}$ ）。

5) 2017年の生産数量目標等の達成見込みの×印は、第2回中間的取組状況（平成29年4月現在）、「生産数量目標に向けてさらなる取り組みが必要」の県数。

2) 各年産米の相対取引価格の推移

以上の米の需給調整の取り組みの結果、〈表2〉「各年産米の相対取引価格の推移」で明らかのように、2014年に底をついた相対取引価格は2015年以降上昇に転じ、平成28年産米

は平成29年に入っても1万4,300円台を維持し、ここにきてさらに上昇する傾向を示している。この傾向を踏まえて、需給調整の達成、価格維持・上昇に向けて楽観的な見方も出てきている。しかし今後の価格動向は、以下の4つの条件のもとでどう動くか、予断を許さないところである。

- ①来年、2019年6月末在庫予測、182万tで6年ぶりの低水準。
- ②2017年産早期米の概算金200～1,000円高（飼料用米転換で2年連続）。
- ③2018年に米の直接支払いがゼロになったとき、需給調整への参加要件がはずされて需給調整が緩む方向に動かないか。
- ④ナラシ対策（収入減少影響緩和対策）が、需給調整への参加の要件を付けない方向で検討されているが、そうなったとき、需給調整が緩む方向に動かないか。

表2. 各年産米の相対取引価格の推移

西暦/平成		相対取引価格	西暦/平成/月		相対取引価格
各 年 産 米	2006/18年	15,206円	平成28年	9	14,307円
	07/19年	14,164		10	14,350
	08/20年	15,146		11	14,315
	09/21年	14,470		12	14,315
	10/22年	12,711	平成29年	1	14,366
	11/23年	15,215		2	14,319
	12/24年	16,501		3	14,307
	13/25年	14,341		4	14,379
	14/26年	11,967		5	14,455
	15/27年	13,175		6	14,442
	16/28年	14,287*			

資料：農林水産省「米穀の取引に関する報告」

注1) 2005（平成17）年までの主食用米価格は、全国米穀取引・価格形成センターの入札結果に基づいて算出、2006（平成18）年より全農の相対取引価格の平均値。

2) 相対取引価格は、①全国出荷団体、②年間の玄米仕入れ数量が5,000 t以上の道県出荷団体等、③年間の直接販売数量が5,000 t以上の出荷業者と卸売業者等の主食用の相対取引契約の1等米の数量及び価格（運賃、包装代、消費税相当額を含めた価格）により加重平均したもの、調査は2007（平成19）年より実施、玄米60kg当たり円。

3) 全銘柄平均価格は、産地銘柄ごとの前年産検査数量ウエートで加重平均した価格。

4) 生産者手取り価格は以下の流通経費を差し引いた価格（平成24年現在）。

流通経費＝消費税789円＋包装代154円＋他流通経費1,700円＝合計2,643円/60kg

5) * 2016（平成28）年9月から17（平成29）年5月までの平均価格。

3) 水田作経営の動向についての確認

さて、重要なのは、米の直接支払いの減額、撤廃、そして価格動向のもとで肝心の水田作経営、稲作経営がどのような動きを示したかである。このことを〈表3〉「水田作個別経営（20ha以上層）の営農所得及び各種交付金の構成（全国）」に基づいて確認しておきたい（表3の対象が、表注にあるように、全国の水田作付延べ面積20ha以上層に限定してみている点に留意）。

分析対象期間は2012年から15年の4年間であるが、価格との関係でみれば2012年は06年

以降最高水準の16,501円である。13年はそこから14,341円に下落して、そして問題の米価暴落の14年に11,967円、15年はそこから抜け出して上昇に転じて13,175円である。現在の平成28年産米はそこからさらに上昇し14,300円台、最新データのところでは14,400円台へと上昇する傾向を示している。

表 3. 水田作個別経営 (20ha以上層) の営農所得及び各種交付金の構成 (全国)

(単位：千円、カッコ内は%)

農業所得・作付規模		2012 (平 24)	2013 (平 25)	2014 (平 26)	2015 (平 27)	
農業所得	営農所得	1,802 (12)	266 (2)	△ 1,854 (△ 17)	△ 1,529 (△ 10)	
	直接 支払 交付金	米	21,278 (15)	2,212 (17)	1,075 (10)	1,183 (8)
		水田活用	5,498 (38)	5,769 (43)	5,999 (55)	7,749 (51)
		畑作物	5,040 (35)	5,020 (38)	5,651 (52)	7,820 (51)
	合計	14,467 (100)	13,267 (100)	10,871 (100)	15,223 (100)	
作付規模 ha	水稻	15.30%	15.97%	16.27%	17.86%	
	麦類	9.17	8.95	9.01	10.97	
	豆類	5.83	6.29	5.57	8.45	
	飼料作物	0.79	0.47	0.67	1.09	
	合計	29.75 *	30.96 *	31.20 *	36.73 *	

資料：農林水産省『農業経営統計調査 個別経営の営農類型別経営統計-水田作経営-』各年版

注1) 個別経営には個別法人経営を含む。

2) 水田作付け延べ面積20ha以上層 (全国)

3) 営農所得は、表中の3種の交付金を除く農業所得 (ただし共済の超過受取金を含む)。

4) 表中の3種の交付金は本統計においては、「農業雑収入」の中の「共済・補助金等受取金」に分類されている。ちなみに2015年に関しては、3種の交付金はこの「共済・補助金等受取金」の87%を占めている。残りの13%は共済の受取金。

5) 米の直接支払の半額措置 (15,000円/10a → 7,500円/10a) は、2014(平成26)年~17(平成29)年の4年間。撤廃は2018(平成30)年から。

6) * その他作物2012年：0.84ha, 2013年：0.83ha, 2014年：0.40ha, 2015年：0.83ha

一方、先にみたように、米の直接支払いは2012年、13年は15,000円、14年、15年は半減の7,500円ということであった。この米価と直接支払いの影響がそのまま水田作経営に反映していることは、表3で明確に確認される。米価の下落した2013年の営農部門の所得は、前年のそれ (180万2,000円) を大きく下回っている (26万6,000円)。さらに米価が底をついた2014年にはそれはマイナスに転落している。また、米の直接支払いの半減によって、14年の米の直接支払額は前年 (13年) までの200万円台から100万円台へと落ち込んでいる。そして2015年の米価の上昇によって営農部門の所得は前年のマイナス185万4,000円からマイナス152万9,000円へとマイナス部分を縮小させている。

以上の点を稲作経営のサイドからの検証を試みているのが〈表4-1〉「2014 (平成26) 年産米の作付面積規模別生産費 (都府県)」, 〈表4-2〉「2014 (平成26) 年産米の作付面積規模別稲作所得 (都府県)」である。当然のことながら、これは表3が基づいている統計書とは異なる統計書に基づく分析結果である (調査対象農家が異なるという点が大き

い)。表3との対比という点では、同様に2012年から2015年にかけての4年間の数値を示したいところであるが、紙幅の関係上、ここでは米価暴落、米の直接支払額半減の最悪の2014(平成26)年の数値のみを表4-1、表4-2でみておくことにしたい。そして2013年、15年との比較は記述のみで補っておきたい。

表4-1は、最悪年産の2014(平成26)年において、米の直接支払いが外された場合(15,000円/10a、1,121円/60kg)、10~15ha層(水稲作付面積12,372ha)の利潤Ⅱ以外はすべてマイナス値になってしまうことを示している。稲作所得もまた、直接支払いを除いて300万円弱、含めて470万円ときびしい状態にある。農家手取り価格(販売単価)も1万台を低迷している(表1と比較確認)。

これに対して、前年からは価格は下がったが、相対的に米価が高い(14,341円-表2、12,460円-表4-2)、満額の米の直接支払い(15,000円)の2013(平成25)年産米に関しては、利潤Ⅰは5~7ha層(水稲作付面積5,655ha)、利潤Ⅱは3~55ha層(同3,874ha)以上層においていずれもプラス値を示している。稲作所得も15ha以上層(同19,601ha)のⅠで700万円、Ⅱで1,000万円と健全ぶりを示している。

一方、価格持ち直し、直接支払半減の2015(平成27)年産米に関しては、利潤Ⅰは10~15ha(水稲作付面積12,194ha)、利潤Ⅱは5~7ha層(同6,012ha)以上層においていずれもプラス値を示している。稲作所得も15ha以上層(同19,980ha)のⅠで520万円、Ⅱで725万円と、前年よりは改善されたものの、ただし前々年には及ばないという結果になっている。

以上から明らかなことは、1つには、表3のような分析結果が、稲作経営の分析からもほぼ同様に確認されるという点である。2つには、米価が1万円を切るようであれば、20ha規模層であっても経営はきわめてきびしい状態に追い込まれるということである。そして、米価が1万円を切るようであれば、水田活用・畑作物直接支払いに切り替えたほうが経営的には安定するという点、需給を調整して米価を維持しないと稲作経営はもたないということである。これらの結果を悪用する側からいえば、米価が下がれば水田活用・畑作物直接支払いを減額してもよい、減額しないと稲作が維持できないということにもなる。

いずれにしても、表3が明らかにしている驚くべき事実は、2014年以降、営農部門の所得がマイナスだという点である。見方によっては、これは大規模水田経営者の「公務員化」ということになるが、一方では、日本農業のあるべき担い手の姿として、「しかしそれは」、とこれを疑問視する見解もありうる。しかし、国民への食料供給という公益を担っているのだから、そのこと自体に問題はないということでもある。

同時に、営農部門がマイナスは各国との比較においても、それはいかにも行き過ぎではないかという疑問は残る。いずれにしても、これが農業成長産業化農政のめざす「効率的経営」なのですね、という点ではしっかり確認しておく必要がある。しかし同時に、それ以上に、それすらを否定するという動きがある点をしっかりみておかなければならない。

それが以下の3節で確認しておきたい点である。

表4-1. 2014(平成26)年産米の作付面積規模別生産費等(都府県)

作付規模別		平均	～0.5	0.5～1	1～2	2～3	3～5	5～7	7～10	10～15	15～	
経営耕地面積(ha)		2.36	0.84	1.56	2.16	3.34	6.21	8.04	12.24	17.28	26.83	
	田 ha	2.01	0.56	1.09	1.90	3.05	4.94	7.51	11.98	17.05	25.86	
	畑 ha	0.35	0.28	0.46	0.26	0.29	0.27	0.50	0.26	0.23	0.97	
水稲作付面積(ha)		1.465	0.347	0.717	1.428	2.396	3.857	5.772	8.289	12.372	19.385	
60kg 当たり	粗収益 (円)	(1)	10,603	11,264	10,893	10,662	10,167	10,619	10,225	10,469	11,496	10,066
		(2)*	11,438	11,730	11,566	11,470	11,002	11,514	11,227	11,288	12,617	11,131
	全算入生産費(円)	15,742	25,510	20,307	16,589	14,511	14,216	12,054	12,366	12,046	11,484	
	利潤 (円)	I	△5,139	△14,246	△9,414	△5,927	△4,344	△3,597	△1,829	△1,897	△550	△1,418
		II	△4,304	△13,780	△8,741	△5,119	△3,509	△2,702	△827	△1,078	571	△353

資料：農林水産省『平成26年産 米及び麦類の生産費』2016年3月。

注1) *経営所得安定対策等の交付金を加えた場合→粗収益(2)

2) 利潤I = 60kg当たり粗収益(1) - 支払利子・地代算入生産費

利潤II = 60kg当たり粗収益(2) - 支払利子・地代算入生産費

表4-2. 2014(平成26)年産米の作付面積規模別稲作所得(都府県)

作付面積規模		平均	～0.5	0.5～1	1～2	2～3	3～5	5～7	7～10	10～15	15～
10a 当たり所得 (円)	1	3,937	△35,432	△13,742	1,109	11,275	9,492	20,489	16,047	25,308	14,895
	2	11,209	△31,610	△8,170	8,093	18,750	17,363	29,764	23,309	34,695	24,321
水稲作付面積(ha)		1.465	0.347	0.717	1.428	2.396	3.857	5.772	8.289	12.372	19.385
稲作所得(円)	1	57,677	△	△	15,837	270,149	366,106	1,182,625	1,330,136	3,131,106	2,887,396
	2	164,212	△	△	115,568	449,250	669,691	1,717,978	1,932,083	4,292,465	4,714,626
販売単価/60kg(円)		10,485	11,103	10,782	10,573	10,066	10,498	10,140	10,399	11,415	9,998

資料：表4-1に同じ。

注：所得1,2は、それぞれ経営所得安定対策等の交付金を加えない場合(事例1)、加えた場合(事例2)。

3. 予想される今後の展開方向

今後の方向として見逃せないのは、日本経済調査協議会の「食料産業研究委員会」（委員長：高木勇樹・元農水事務次官，本間正義・西南学院大学教授）の20年後の日本農業を見据えた以下のような内容の提言である^{注)}。

それは、「飼料用米への補助金や農地法の廃止，農産物関税の全廃，経営意識の高い少数の農業経営を伸ばす農政への転換で生産額を確保すべし。農業経営者の「最大の足かせ」は生産調整，主食用米の生産を増やして価格を国際水準にして，輸出で稼ぐべき」等々の内容である。

つまり，これによれば，「手塩にかけて育ててきた」水田大規模経営の存在も何もかもを認めないということになってしまうのではないか。こうした財界の「研究委員会」が規制改革推進会議や官邸農政の後ろに控えていることを考え合わせると，「30年問題」が大した問題ではないことはなく，終わりなき闘いであることが理解できるであろう。

（本センター会長・滋賀県立大学名誉教授）

注：一般社団法人日本経済調査協議会『日本農業の20年後を問う～新たな食料産業の構築に向けて～』2017年5月。