
再編麦政策下における新たな小麦生産・
流通システム構築に関する研究

課題番号 17580187

平成17年度～平成19年度科学研究費補助金
(基盤研究(C)) 研究成果報告書

平成20年3月

研究代表者 横山 英信
(岩手大学人文社会科学部教授)

はしがき

本報告書は、2005年度から2007年度にかけて実施した日本学術振興会科学研究補助金：基盤研究（C）「再編麦政策下における新たな小麦生産・流通システム構築に関する研究」の最終報告書である。

21世紀に入ってから戦後日本農政の枠組みが根本的に変化しようとする中、麦政策も2007年度から再編された。これに対して全国の各麦産地はこれに対応した新たな小麦生産・流通システムを構築しようと懸命の取り組みを行っている。

本研究では、そのような各地の取り組みの調査・分析を通じて、今後の国産小麦拡大に向けた生産・流通のあり方についてそのポイントを析出しようと試みた。また、生産・流通の動向は政策によって大きく規定されるため、本研究では政策分析にも力を注いだ。本研究の成果が、今後の国産小麦の生産・流通を展望するにあたっての何らかの参考になれば幸いである。

最後になるが、現地調査に快く御対応いただいた各麦産地の農協・生産者の方々に心からの御礼を申し上げるものである。

研究組織

研究代表者 横山英信（岩手大学人文社会科学部教授）

交付決定額（配分額）	（金額単位：円）		
	直接経費	間接経費	合計
平成17年度	600,000	0	600,000
平成18年度	500,000	0	500,000
平成19年度	700,000	210,000	910,000
総計	1,800,000	210,000	2,010,000

研究発表

横山英信 「戦後小麦政策と小麦の需給・生産」日本農業経済学会『農業経済研究』第77巻第3号，2005年。

横山英信 「食糧法・新基本法下における農政展開と『経営所得安定対策等大綱』—米政策を中軸に据えて—」岩手大学人文社会科学部『アルテス・リベラレス』第79号，2006年。

横山英信 「民間流通移行後の麦をめぐる諸問題と麦政策・制度の再編—2007年度再編の経緯と内容—」岩手大学人文社会科学部『アルテス・リベラレス』第81号，2007年。

目次

第1章	戦後小麦政策が国産小麦の需給・生産に与えた影響と小麦生産 拡大のための政策的条件	1
第1節	小麦生産拡大のための政策的条件析出の重要性	1
第2節	小麦消費をめぐる動向と国産小麦の用途	1
第3節	政府間接統制下の小麦政策と小麦の需給・生産	3
第4節	民間流通下の小麦政策と小麦の需給・生産	12
第5節	国産小麦生産拡大のための政策的条件	21
第2章	2007年度麦政策再編の経緯と再編麦政策の性格	29
第1節	新たな小麦生産・流通システムと再編麦政策	29
第2節	民間流通移行後の国産麦をめぐる諸問題に対する麦政策の対応	29
第3節	麦政策検討小委員会における麦政策・制度の見直し	34
第4節	2007年度再編麦政策の特徴	40
第5節	再編麦政策の性格	49
第3章	麦政策再編を睨んだ各小麦産地の対応 — 新たな生産・流通 システム構築を目指した動き —	54
第1節	畑作小麦地帯（1）北海道・網走地区 — オホーツク網走農協 —	54
第2節	畑作小麦地帯（2）北海道・十勝地域 — 帯広川西農協 —	55
第3節	水田裏作小麦地帯（1）佐賀県 — 佐賀県経済農協連 —	57
第4節	水田裏作小麦地帯（2）大分県 — 全農大分県本部 —	59
第5節	水田裏作大麦地帯（3）福岡県 — 柳川農業協同組合 —	60
第4章	まとめ	64

第 1 章

戦後小麦政策が国産小麦の需給・生産に与えた影響と 小麦生産拡大のための政策的条件

第 1 節 小麦生産拡大のための政策的条件析出の重要性

戦後、日本の小麦消費は大きく増加し、国民の食料消費において小麦は重要な地位を占めるようになった。一方、小麦の国内生産量は 1960 年代を通じて大きく減少し、その結果、日本の小麦供給はその大半を輸入小麦に依存するものとなった。70 年代末以降国内生産量は一定程度回復したものの、現在まで輸入依存の供給構造に大きな変化はない。それゆえ、2005 年 3 月に閣議決定された新たな「食料・農業・農村基本計画」に沿って日本の食料自給率を高めようとするならば、小麦の生産拡大は 1 つの重要な課題となる。

本章では、戦後における小麦政策の展開と小麦の需給・生産動向を、作付面積・生産量の推移、及び需要と生産のマッチング状況に焦点を当てて分析し、小麦の生産拡大のための政策的条件を探ってみる。これは、とりもなおさず、2007 年からの再編麦政策下における新たな小麦生産・流通システムを構築する上で重要な視点を与えてくれるものだからである。

この課題に迫る上で、本章では「小麦政策」を 2 つの政策系列からなるものとして捉える。第 1 系列は小麦の需給・生産を直接の対象としたものであり、本章ではこれを「主政策」と呼ぶ。具体的には 1952 年産から 99 年産まで続いた政府間接統制下で行われた諸政策、及び 2000 年産以降の民間流通下で行われている諸政策である。第 2 系列は 71 年度から本格開始された米生産調整政策である。これは第一義的には「米政策」であるが、生産調整水田での転作小麦の生産を大きく左右し、第 1 系列＝「主政策」の政策展開にも影響を与えてきたことから、「小麦政策」の一環としても把握されなければならない。

以下、本章では最初に小麦消費の動向と国産小麦の用途に関する特徴を把握する（第 2 節）。その上で、「主政策」の展開に沿って 52 年産から 99 年産までの政府間接統制下、及び 00 年度以降の民間流通下についての分析を行う（第 3 節・第 4 節）。そして、それを踏まえて小麦の生産拡大のための政策的条件を探っていく（第 5 節）。

第 2 節. 小麦消費をめぐる動向と国産小麦の用途

小麦の国内消費量は戦後大きく増加したが、それは主として小麦粉消費量の伸びによるものであった。農林水産省『食料需給表』によると、小麦の 1 人当たり年間純食料供給量≒小麦粉消費量は 1955 年度 25.1 kg、60 年度 25.8 kg だったものが 65 年度には 29.0 kg と

なり、その後伸びは鈍化するものの80年度の32.2 kgまで増加した（その後は頭打ち）。この小麦粉原料への仕向量は一貫して小麦の国内総消費量の8割前後を占め、その結果55年度に361万8000 tだった国内消費量は60年代の大きな伸びを経て90年代半ばには約630万 tまでに達した（その後は停滞傾向）。2003年度現在小麦の1人1日当たり供給熱量は328.1kcal、国民1人1日当たり総供給熱量2588.1kcalの12.7%を占め、米（602.1kcal・23.3%）の約半分の比重を持っている¹⁾。

小麦粉は用途別に「パン用」「めん用」「菓子用」「工業用」「家庭用」「その他用」に分かれるが、その中心は「パン用」と「めん用」である。ただし、両者の動向には違いが見られる²⁾。「パン用」は60年度に77万2000 t、小麦粉総生産量に占める比率は32.6%であったが、

その後60年代・70年代を通じて大きな伸びを見せ、2003年度には201万2000 t、40.3%となった。一方、「めん用」は60年度に102万2000 t、43.1%であったが、その後生産量は増加するもののその伸びは「パン用」よりも小さく、その結果77年度以降その生産量は「パン用」を下回るようになった。03年度は164万6000 t、33.0%である。戦後の小麦消費量の拡大にはパンの消費拡大が一番大きく寄与したのである³⁾。

第1表 小麦の用途別需要量（2003年度・推計）

用 途	用途別需要量 (万トン)	うち国産使用量 (万トン)	国産比率 (%)
全 体	632	86	14
食 用	パン用	160	1
	日本めん用	69	43
	その他めん用	127	4
	菓子用	76	16
	家庭用等	101	7
飼料用及び工業用等	98	15	15

（出所）製粉振興会『製粉振興』2005年5月号，p. 8，表5より。

それでは、以上のような消費動向の下、国産小麦はどのような用途に向けられているのだろうか。第1表を見ると、2003年度の国産小麦使用量86万 tのうち50%に相当する43万 tは「日本めん用」に向けられ、そこでの国産比率は62%となっている。国産小麦使用量の17%＝16万 tは「菓子用」に向けられ、そこでの国産比率は21%である。これに対して「パン用」「その他めん用」向けの国産小麦はそれぞれ1万 t・4万 tと微々たるものであり、両用途における国産比率も1%・3%と非常に小さい。国産小麦のほとんどは普通小麦であるが、その用途も普通小麦に向いているとされる「日本めん用」「菓子用」が中心となっているのである。

第3節 政府間接統制下の小麦政策と小麦の需給・生産

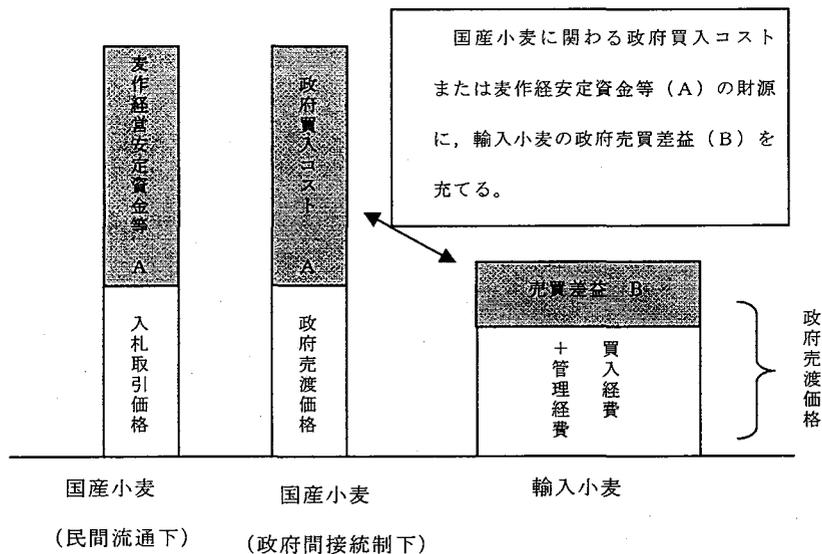
1 「主政策」の枠組み

1952年6月、麦は戦時期以来の政府直接統制が撤廃され、政府間接統制に移行した。この下で「主政策」の枠組みは次のようなものとなった。(a)小麦の輸入はほぼ全量が国家貿易によって行われる、(b)国内での小麦流通は原則自由、(c)ただし、政府は国内生産者からの小麦売渡申込みに応じて無制限に買入れを行い(政府無制限買入制)、その際の政府買入価格は小麦の再生産確保を旨として定める(算定方式は87年産まではパリティ方式、88年産以降は生産費補償方式)、(d)政府売渡価格は消費者の家計安定を旨として定める(つまり、政府買入価格と直接には連動しない)。

このような枠組みの下、57年度以降国産小麦の政府売買価格差が逆ざやとなったため、政府無制限買入制が強く機能し、国産小麦はその大半が実需者へ直接に販売されずに一旦政府に売り渡されることになった⁴⁾。このような状況は「主政策」に次のような2つの性格を付与した。その第1は国産小麦政府買入価格が小麦の生産者手取価格(本報告では「販売に関して交付される諸助成金を含む、販売小麦単位重量当たり生産者収入額」として用いる。後出の転作奨励金は含まない)の水準をほぼ決定するものとなったことであり、第2は国産小麦の大半が政府経由となったため、生産者と実需者との結びつきが弱いものとなったことである。

輸入小麦については、その政府売買価格差は順ざやで設定され(73~75年度を除く)、その政府売買差益は国産小麦の政府売買差損の補填に充てられてきた(国産小麦政府売渡価格に対して輸入小麦政府売渡価格は若干高く設定)。80年度からはこの方法がさらに徹

第1図 小麦の「内外麦コストプール方式」



底され、輸入小麦の政府売買差益の範囲内に国産小麦の政府売買差損を抑えることを原則とする「内外麦コストプール方式」がとられた（第1図）*。

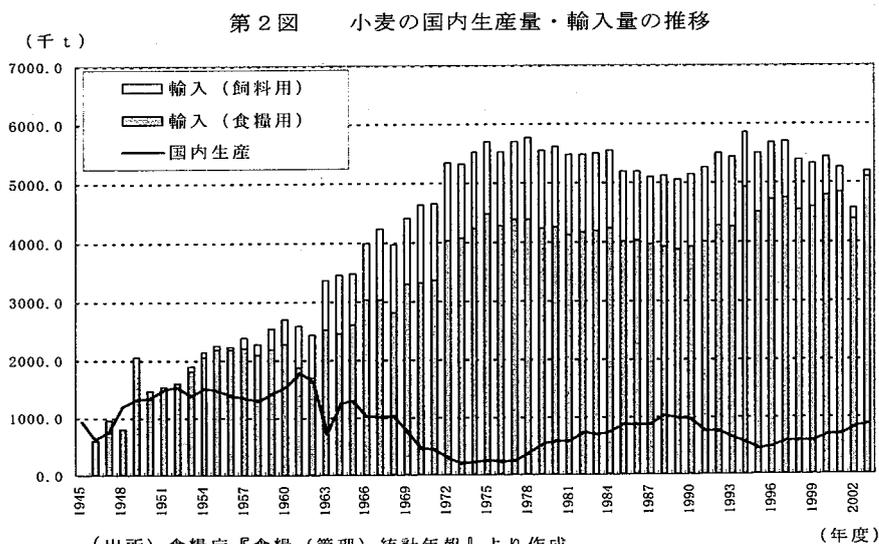
* 1994年度までの国家貿易による小麦輸入は、輸出入許可制・輸入割当制と輸入表の政府への全量売渡義務規定に基づくものであったが、95年度からはWTO協定発効に伴って輸入は関税化された。ただし、そこでは国家貿易による輸入が可能とされ、そこでのマーク・アップ（≡政府売買価格差）が民間輸入に適用される関税相当量よりも低く設定されたため、95年度以降現在まで輸入はほぼ全量が国家貿易によるものとなっている（ただし、94年度以前とは異なり、輸入量にはカレント・アクセスが設定された）⁵⁾。また、95年11月には食管法が廃止されて食糧法が施行されたが、上記の(b)(c)(d)は食糧法に引き継がれた。したがって、95年度以降も政府間接統制の枠組みは基本的に維持されたと見てよい。

なお、戦後における小麦の輸出量及び小麦粉の輸出入量は、国内の小麦需給との関係ではネグリジブルであるため、本報告ではそれらの分析を割愛した。

2 小麦政策の展開と小麦の需給・生産（1）－1970年代初頭まで－

（1）国内生産量の減少と輸入量の増加

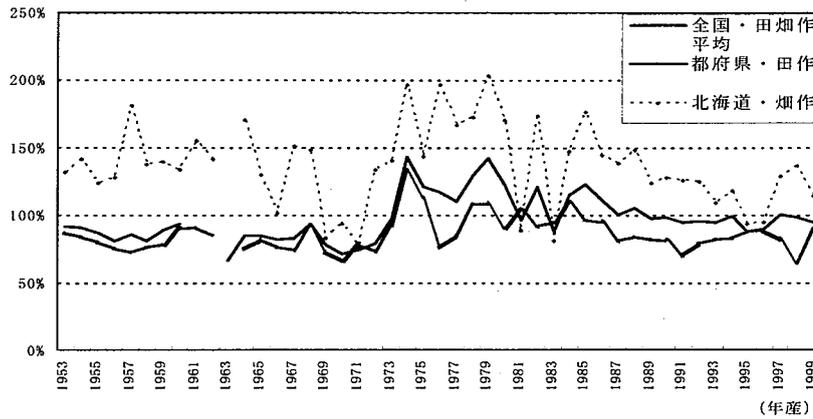
第2図を見ると、国内生産量は1961年度の178万1000tをピークに、その後60年代を通じて減少し、73年度には20万2000tとなっている。一方、輸入量は食糧用を中心に60年代に大きく伸び、73年度には531万9000tに達している。これによって、小麦自給率は55年度の41%から73年度の4%に大きく低下した⁶⁾。



注1) 小麦輸入量には輸向小麦粉用原料小麦は含まれない。
 2) 小麦の飼料用は専増産ふすま用（2002年度で廃止）と配合飼料用。
 なお、専増産ふすま用はその小麦粉歩留に応じて、国内消費仕向内訳においてはその一部が「飼料用」ではなく「粗食料」としてカウントされる。

国内生産量の減少は小麦作の不採算性によるものである。第3図を見ると、70年代初頭まで国産小麦政府買入価格（68年度からは後述の契約生産奨励金を加えたもの）の小麦全算入生産費カバー率は「全国・田畑作平均」で80%内外となっている。小麦は気象の影響を受けやすいために毎年の単収変動が大きく、それゆえ生産費も年次変動が大きいが、カバー率が一貫して低水準となっている状況は、この時期、政府買入価格（+契約生産奨励金）が生産費を補償する水準にはなかったことを示している。

第3図 政府買入価格（+小麦契約生産奨励金）による小麦全算入生産費カバー率の推移

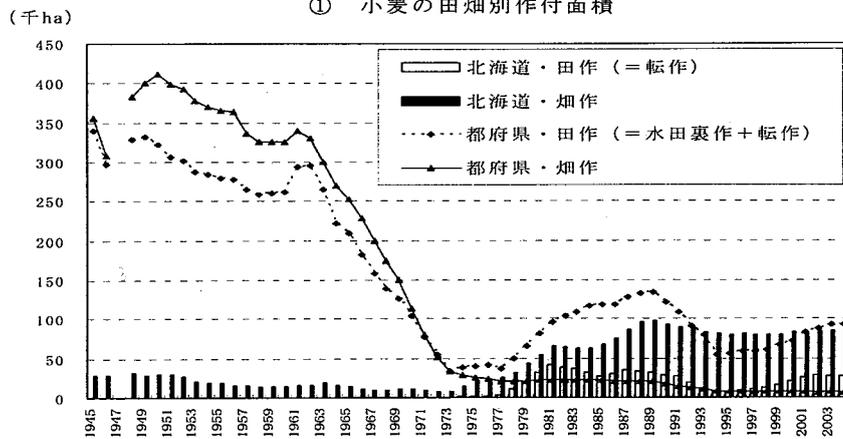


(出所) 農林水産省『米及び麦類の生産費』（前身の統計を含む）『麦価に関する資料』より作成。

- 注1) 全作付規模平均。
 2) 政府買入価格（1974～76年産は麦生産振興奨励補助金を加算）に契約生産奨励金（68年産以降。なお、80年産以降は「品質改善奨励額」の部分）を加えた額の生産費カバー率。
 3) 1997・98・99年産は政府買入価格引下げに対する補填措置の基本部分である60kg当たり100円・80円・80円を政府買入価格に加えている。
 4) 1961・62年産について「全国・田畑作平均」のデータなし。63年産について「都府県・田作」「北海道・畑作」のデータなし。

第4図 小麦の作付面積に関する諸動向

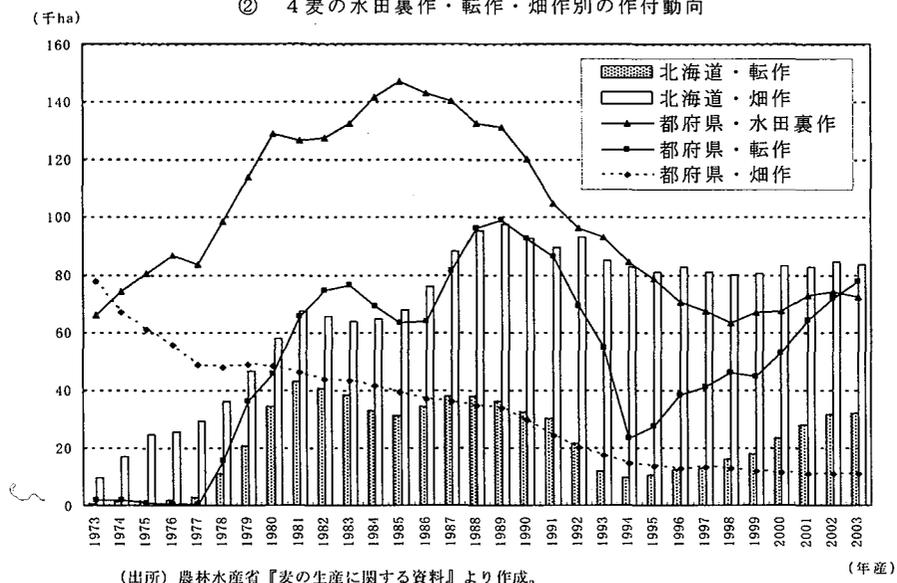
① 小麦の田畑別作付面積



(出所) 農林水産省『作物統計』，その他より作成。

注) 1947年産のデータなし。

② 4 麦の水田裏作・転作・畑作別の作付動向



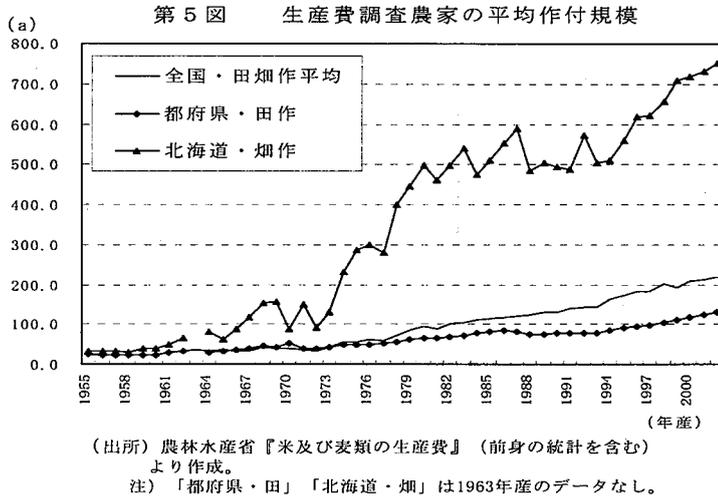
「都府県・田作」のカバー率はさらに低く、図示は省略したが「都府県・畑作」も同様であり、これは都府県の小麦作付面積を激減させた（第4図-①）。この時期の国内生産量の減少はほとんどがこの都府県産小麦の減少によるものである。「北海道・畑作」は都府県に比べて作付規模が大きく（第5図）、カバー率はだいたい100%を上回っていたが、北海道ではこの時期小麦生産の本格的な取組みは行われておらず、作付面積もわずかであった。

国産小麦政府買入価格は60年代を通じてともかくも引き上げられ、また、それは輸入小麦政府買入価格≒国際価格よりもはるかに高い水準にあったが（第2表）、以上からわかるように、それは再生産を確保する内実を持っていなかった。そこには、農業基本法下の「選択的拡大」路線に沿って小麦については増産よりもコストの低下を図ろうとする農政の基本方針があったのであり⁷⁾、それは小麦の育種・栽培等に関する国の研究体制が60年代を通じて弱められたところにも現れた⁸⁾。このような状況は、国産小麦には不向きとされる「パン用」のみならず、国産小麦向きとされる「日本めん用」「菓子用」の小麦粉についても輸入小麦を製粉原料のスタンダードとさせ、国産小麦を品質面でも劣位に立たせることになった⁹⁾。

(2) 麦管理改善対策の開始

一方、政府無制限買入制の下、需要との結びつきがほとんどないまま政府に売り渡される国産小麦の存在が問題とされ、1968年産から「麦管理改善対策」が開始された¹⁰⁾。これは政府無制限買入制を前提としつつも、生産者と実需者の結びつきを強めるために政府が両者の流通契約締結を指導し、この契約を尊重して買入れ・売渡しを行うものであり、実需者は小麦買受けの際生産者に「契約生産奨励金」を支払うこととされた。需要や品質を意識した生産誘導措置としては従来からも国産小麦政府買入価格における銘柄間格差

(及び等級間格差)があったが、麦管理改善対策は産地品種(及び等級)で格差を設けた契約生産奨励金を交付するという形でこれを補強したものである。ただし、その額は国産小麦政府買入価格の数%に過ぎず(60kg当たり全小麦平均68年産43円→72・73年産200円)、このような状況はその後政府間統制下で同様であった。



第2表 小麦の政府価格体系

単位: 円/60kg

年度	国産小麦			輸入小麦		
	政府買入価格 ①	政府売渡価格 ②	売買価格差 ②-①	政府買入価格 ①	政府売渡価格 ②	売買価格差 ②-①
1956	2,034	2,055	▲ 21	1,726	2,200	474
1958	2,116	2,035	▲ 81	1,578	2,214	636
1960	2,149	2,004	▲ 145	1,567	2,198	630
1962	2,404	1,956	▲ 448	1,684	2,180	496
1964	2,591	1,956	▲ 635	1,739	2,108	369
1966	2,902	1,939	▲ 963	1,727	2,141	414
1968	3,170	1,926	▲ 1,244	1,664	2,127	463
1970	3,431	1,915	▲ 1,516	1,643	2,126	482
1972	3,810	1,870	▲ 1,940	1,522	2,071	548
1974	5,564	2,564	▲ 3,000	4,348	2,736	▲ 1,612
1976	6,574	3,272	▲ 3,302	3,237	3,659	422
1978	9,692	3,248	▲ 6,444	2,119	3,844	1,725
1980	10,704	3,622	▲ 7,082	3,242	4,393	1,151
1982	11,047	4,124	▲ 6,923	3,097	4,708	1,611
1984	11,092	4,135	▲ 6,957	2,861	5,055	2,194
1986	10,963	3,886	▲ 7,077	1,726	5,028	3,302
1988	9,945	3,626	▲ 6,319	1,699	4,548	2,848
1990	9,223	3,078	▲ 6,145	1,763	4,073	2,310
1992	9,110	2,967	▲ 6,143	1,758	3,762	2,005
1994	9,110	2,516	▲ 6,594	1,566	3,325	1,760
1996	9,110	2,463	▲ 6,647	1,916	3,118	1,202
1998	8,958	2,430	▲ 6,528	1,718	3,154	1,436
2000	8,824	2,308	▲ 6,516	1,424	2,916	1,492
2001	8,693	2,308	▲ 6,385	1,672	2,913	1,241
2002	8,693	2,308	▲ 6,385	1,760	2,878	1,118
2003	8,522	2,308	▲ 6,214	1,650	2,884	1,234

(出所) 農林水産省『(米) 麦価に関する資料』より作成。

3 小麦政策の展開と小麦の需給・生産（2）－1980年代半ばまで－

（1）国内生産量の回復と輸入量の抑制

第2図を見ると、小麦の国内生産量は1973年度の20万2000tを底として減少傾向に歯止めがかかり、77年度まで20万t台で停滞的に推移している。その後、78年度からは増加に転じ、88年度には102万1000tまで回復した。一方、輸入量は国内小麦消費量の伸びが鈍化する中、国内生産量の回復を保障するために70年代半ば以降抑制されている。その結果、小麦自給率は73年度の4%から88年度の17%にまで回復した。

78年度から88年度までの国内生産量の増加には、まず、転作小麦の増加が大きく寄与していた（第4図－①・②）**。

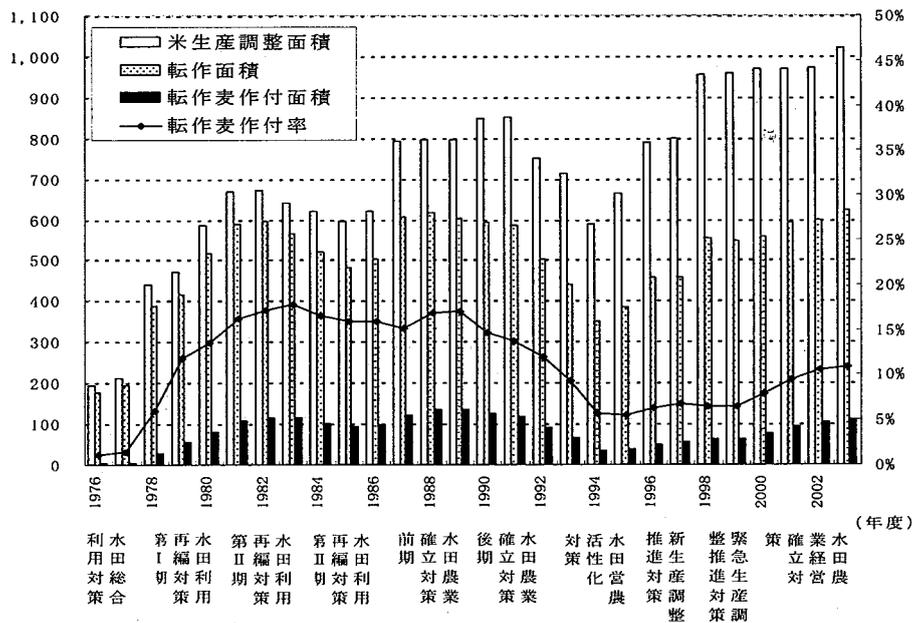
** 1971年度からの米生産調整政策の本格開始に伴い、小麦の作付形態には新たに「北海道・田作」＝「北海道・転作」が登場するとともに、「都府県・田作」はそれまでの「都府県・水田裏作」だけではなく、「都府県・転作」も含むものとなった。しかし、「都府県・田作」における「水田裏作」と「転作」の内訳を示した農水省『麦の生産に関する資料』は4麦合計のものしか公表していないため、小麦だけの「水田裏作」「転作」の状況はわからない。しかし、70年代末以降都府県の田作麦作付面積の5割程度が小麦であることを考えると、転作小麦の作付面積も第4図－②の「都府県・転作」とほぼ並行した動きになっていると見ていいだろう。

これは、78年度の「水田利用再編対策・第Ⅰ期」開始以降米生産調整面積が大幅に引き上げられたこと（第6図）、そこにおいて（小）麦は生産を拡大すべき重要な転作作物と位置付けられ、そのために米との所得格差縮減を目的として高水準の麦転作奨励金が支払われたこと、によるものである。「第Ⅰ期」における麦の転作奨励金は10a当たり「基本額」（小麦の作付自体に対する支払い）が5万5000円、「加算額」＝「計画加算」（地域における計画的な転作対応への支払い）1万5000円、合計で7万円であり、これを60kg当たりで換算すると約1万4000円となり¹¹⁾、国産小麦政府買入価格を上回るものであった。81年度開始の「同・第Ⅱ期」以降「加算額」が団地化や農地利用集積などを要件とする構造政策的色彩を強め、また、転作奨励金における「基本額」の比重が低下する中、10a当たりの「基本額」「加算額」の合計額は全体として90年代半ばまで下げられていくが、「同・第Ⅲ期」終了の86年度までそれは6万円を超えていた。

転作奨励金の対象外である「都府県・水田裏作」と「北海道・畑作」の作付面積も73年度以降大きく増加した。これは、この時期国産小麦政府買入価格が大幅に引き上げられ（第2表）、生産費カバー率が好転したためである（第3図）。

国産小麦政府買入価格の大幅引上げは、70年代半ばにおいては70年代初頭の「世界食糧危機」を受けて農政方針が国内生産重視に一時的に転じたことによるもの（小麦の国内

第6図 米生産調整面積と転作麦作付面積の推移



(出所) 『食料・農業・農村白書附属統計表』, その他より作成。
 注1) 「転作麦作付率」は、転作麦作付面積/米生産調整面積、である。
 2) 「転作麦作付率」は右目盛。

生産量減少の73年度でのストップはこれによる), 70年代末以降においては転作小麦の生産拡大をバックアップしたものと見ることができ、価格引上げの効果は全ての小麦生産に及ぶがゆえに転作以外の作付面積も増加したのである(「都府県・畑作」だけは停滞・微減傾向にあるが、これは小麦から他の収益性の高い野菜や果樹等への作付転換の流れが止まらなかったことなどによるものであろう)。なお、「北海道・畑作」の増加には70年代末からの北海道農協中央会の畑作小麦生産拡大方針、及び「技術革新に支えられた省力・多収併進による顕著な物的生産技術の向上」も大きく関係していた¹⁾²⁾。

(2) 麦管理改善対策における「未契約麦」の大量発生

国内生産量回復の一方で、麦管理改善対策では1980年度から「未契約麦」(生産者と実需者との流通契約は播種前に行われるが、そこにおいて契約が成立しなかった麦)の大量発生が問題となった。その主要因は田作麦とくに転作麦の低品質にあった。これには畑作麦に比しての田作麦の低品質という一般的問題とともに、転作奨励金の問題が関係していたと見られる。すなわち、転作奨励金の交付額は小麦の品質とは無関係であり、また、その額が契約生産奨励金(80年産全小麦平均・650円/60kg)よりもはるかに高かったために、生産者にとっては良品小麦の生産よりも小麦作付による転作奨励金の獲得の方が関心事となり、これに政府無制限買入制が相俟って良品小麦生産が阻害された、ということである。

「未契約麦」発生のその他の要因としては、国産小麦は輸入小麦に比べてロットが小さ

く、バラ化も進んでいないため、その販売量の増加とともに実需者の取引経費が膨らんだことにより、実需者がこれを嫌ったこともあった。これに対して81年産から契約生産奨励金が大きく「品質改善奨励額」と「流通改善奨励額」に分けられた。後者は集荷単位の大規模化やバラ化に応じた支払いを行う新たな措置であるが、契約生産奨励金全体の単価は現状維持とされたため、従来の生産誘導的性格を引き継いだ前者の単価は結果として大きく切り下げられることになった。しかし、これは良品質小麦生産へのインセンティブを弱めるものである。

「未契約麦」は86年産まで発生したが、(良品質小麦との抱き合わせ販売等の)政府による契約再調整によって「非契約麦」(収穫後における政府による流通契約再調整が行われても契約が成立しなかった麦)はほとんど発生しなかった。しかし、品質の問題を放置すればいずれ政府が対応しきれない状況が生じてしまう。これに対して、国産小麦政府買入価格、及び麦管理改善対策において後述するような新たな対応が行われていくのである。

4 小麦政策の展開と小麦の需給・生産(3) - 1980年代後半以降 -

(1) 国内生産量・輸入量をめぐる動向の再転換

第2図を見ると、1988年度に102万1000tとなった小麦の国内生産量はその後減少に転じて95年度には44万4000tにまで落ち込み、これを埋め合わせるべく輸入量は90年度から90年代半ばまで再びその水準を上げている。この減少は主として「都府県・水田裏作」及び「都府県・転作」「北海道・転作」の作付面積の減少によってもたらされた。

まず、「都府県・水田裏作」の作付面積はすでに86年度から減少傾向に転じていたが(第4図-②)、これは86年度以降国産小麦政府買入価格が引き下げられ(第2表)、生産費カバー率が悪化したことによる(第3図)。この引下げは、85年9月の「プラザ合意」以降の急速な円高下で小麦加工食品・調整品の輸入量が激増していったことに対し、「内外麦コストプール方式」の下、国内の製粉業者・小麦粉製品製造業者の価格競争力を図るために小麦の政府売渡価格を引き下げる必要から行われたものであった¹³⁾。

生産費カバー率の悪化は「北海道・畑作」でも見られるが(第3図)、その作付面積は80年代末まで増加しており、それ以降も極端な減少は見られない(第4図-①)。これは、凶作だった95・96年産を例外としてカバー率が100%を下回っていないこと、また、70年代半ば以降の小麦作付拡大の中で小麦が畑の輪作体系に組み込まれたために、カバー率低下が直ちに小麦の作付中止には繋がらなかったこと、によるものと考えられる。

「北海道・転作」「都府県・転作」の作付面積は89年産まで増加した(第4図-①・②)。これは「水田農業確立対策・前期」(87~89年度)の下、麦転作奨励金が従来よりも引き下げられたものの(「基本額」「加算額」合計で最大5万円/10a)、米生産調整面積が拡大したためである(第6図)。しかし、90・91年度になると、米生産調整面積のさらなる拡大にも関わらず両者とも作付面積は減少に転じる。これは「水田農業確立対策・後期」(90

～92年度)において麦転作奨励金がいっそう引き下げられたこと(「基本額」「加算額」合計で最大4万4000円/10a),さらには生産費カバー率の低水準状態が続いたことによるものと見られる。なお,92年度から94年度にかけての両者の作付面積の減少は,91年産米の不作や93年産米の大凶作を受けた,米生産調整の大幅緩和が主因である。

96年度から小麦の国内生産量は回復に向かい(第2図),95年度に7%にまで低下していた小麦自給率は99年度には9%まで回復した。これには95年度以降の米生産調整面積拡大の下での「北海道・転作」「都府県・転作」の作付面積増加が大きく寄与している。しかし,米生産調整面積全体に占める転作麦(4麦)の作付面積比率=転作麦作付率は80年代後半を大きく下回った(第6図)。「新生産調整推進対策」(96・97年度)下の麦転作奨励金は80年代後半の水準を下回っていたが,「緊急生産調整推進対策」(98・99年度)ではその最高額が「水田農業確立対策・前期」と同水準の5万円/10aに引き上げられたのであり(地域特認技術を採用した際には1万7000円/10aが別途交付),とくに「基本額」相当部分(2万5000円/10a)が「水田農業確立対策・前期」のそれ(2万円/10a)よりも高かったことを考えると,転作麦作付率の低下には生産費カバー率の低水準状態が続いたことが大きく影響していると考えられる

なお,後述するように90年代後半には国産小麦の大宗が銘柄区分Ⅰになったため,90年代後半の実際のカバー率は銘柄区分Ⅱを対象とした第3図よりは若干高くなる。

(2) 国産小麦政府買入価格・麦管理改善対策における銘柄・ランク間格差の拡大

先述した1980年産からの「未契約麦」の大量発生に対して,まず,国産小麦政府買入価格において,83年産以降廃止されていた銘柄区分が87年産において再導入され,また,銘柄間の価格差も拡大されていった(等級間格差も拡大)。麦管理改善対策でも品質改善奨励額についてランク間の価格差が拡大されていった(89年産からは原則として1等麦のみが対象)。

これらの措置によって,良品質とされる銘柄区分Ⅰ=ランクA(銘柄区分とランク区分は88年産以降,Ⅰ=A,Ⅱ=B,Ⅲ=C,Ⅳ=D,で対応)の小麦の作付面積は86年産の8万9000haから99年産の13万5900haへ拡大,小麦作付面積に占めるシェアは37.1%から80.4%へ大幅に高まった¹⁴⁾。87年産以降「未契約麦」は発生していないが,これには87年産から導入された「条件付契約麦制度」(小ロット,非バラ化,遠隔地産など実需者の引取経費が高む麦に対して生産者に負担を求める)とともに,銘柄・ランク間格差の拡大が一定程度寄与したと見られる。

ただし,ここでの銘柄区分・ランク区分は,製粉・製麺適性の評価(それも大雑把な)とともに,出回り数量や各県の奨励品種であるかどうかをも基準としたものであったがゆえに,銘柄区分Ⅰ(=ランクA)と実需者の言う「需要に即した良品質麦」とは必ずしも一致するものではなかった。それゆえ,2000年産からの政府間接統制廃止・民間流通移行は「需要と生産のミスマッチ」の解消を最大理由として行われたのである。

第4節 民間流通下の小麦政策と小麦の需給・生産

1 「主政策」の枠組み

民間流通下の「主政策」は1998年5月公表の「新たな麦政策大綱」に基づいてその枠組みが作られた。その特徴をまとめると、(a)2000年産麦から国産麦の政府買入れを原則廃止し、民間流通に移行させる（ただし、民間流通が定着するまでは政府買入れも残す）、(b)価格形成については入札取引（播種前の時点において産地銘柄別に行う）を基本とし、相対取引については入札取引における指標価格（落札価格を落札数量で加重平均したもの）を基本として契約当事者間で協議・決定する、(c)生産者手取価格を保障するために民間流通する麦に対して「麦作経営安定資金」を交付する、となる。これらは、「主政策」が、農産物価格形成は基本的に市場原理に委ね、生産者所得の保障については別途対策を行うという「食料・農業・農村基本法」農政の一環であることを示すものである。

以上の「主政策」の枠組みによって、従来国産小麦政府買入価格によってその水準がほぼ決定されてきた小麦の生産者手取価格は、民間流通下では入札指標価格と麦作経営安定資金の合計額でその水準がほぼ決定されることになった。また、従来の「麦管理改善対策」下での契約生産奨励金は「民間流通麦促進対策」によって引き継がれ、民間流通する麦に対しても契約生産奨励金が交付されることになった。

(a)～(c)について若干付言しよう。(a)は、従来の国産麦流通は政府無制限買入れが前提であったために麦管理改善対策が行われても「実需者のニーズが生産者に的確に伝達されず、需要と生産の大幅なミスマッチが発生しており、また、良品質麦を生産しても生産者はプレミアムを手に入れることなくその努力が報われない実態にある」（「新たな麦政策大綱」）ので、これらの問題を解消するためとされたものである。

(b)に関して、各産地銘柄の上場比率は販売予定数量の30%、販売予定数量3000t以上の銘柄には上場が義務づけられた。また、入札の基準価格は各産地銘柄とも00年産では1998年12月決定の政府売渡価格、価格変動幅は基準価格の±5%の範囲内とされた。01年産以降については前年産の指標価格が基準価格とされ、価格変動幅は基準価格の±5%の範囲内、05年産からはこれが±7%に拡大された。なお、入札非上場銘柄の相対価格については、類似上場銘柄のある銘柄はその指標価格を基本とし、それ以外の銘柄は入札における価格形成の方法を参考にするとされた。

(c)は、入札の開始によって取引価格は従来の政府売渡価格の水準となり、そのままでは生産者手取価格は従来の国産小麦政府買入価格の水準から大きく下落することが予想されたため、これに対応した措置である。具体的には00年産の麦作経営安定資金の単価は99年産政府買入価格と入札基準価格との差額とされ、01年産以降については前年度の単価に生産コスト変動率（全算入生産費〔移動3年平均〕・物価・平準化単収〔移動3年平均〕の変化率から算出）を乗じた額で決定するとされた。また、生産誘導的性格を持たせるため、その単価には国産小麦政府買入価格の銘柄区分及び等級区分に基づいた格差が設けられた。

そして、麦作経営安定資金の財源には「内外麦コストプール方式」を引き継いで輸入麦の政府売買差益を充てることとされた（第1図）。

さて、民間流通定着までの間は政府買入れも残すとされたものの、国産小麦販売量に占める民間流通の比率は初年度の2000年産ですでに96.8%となり、それ以降はほぼ全量が民間流通となった。これは、民間流通移行を促進するために様々な助成措置がとられた結果であった¹⁵⁾。

2 「水田農業経営確立対策」と麦転作奨励金

麦の民間流通移行と時を同じくして2000年度から新たな米生産調整政策＝「水田農業経営確立対策」が開始された。米生産調整目標面積が1998・99年度に96万3000haまで拡大され、その後もいっそうの拡大が必要とされる中、99年10月公表の「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱」は「米の作付けを行わない水田を有効活用し、自給率が低く、現状では定着度の低い麦・大豆・飼料作物等の生産を品質・生産性の向上を図りながら定着・拡大」させることを打ち出した。「水田農業経営確立対策」はこれを受けたものであり、そこでは麦（及び大豆・飼料作物）に対して10a当たり最高7万3000円の転作奨励金が交付されることになった。

「水田農業経営確立対策」における麦転作奨励金は3階建てであり、1階部分の「とも補償」＝2万3000円（小麦の作付自体に支払われる「基本額」的部分は2万円。残りの3000円は「地区達成加算」であり、これと以下の2階・3階部分は「加算額」的部分として捉えられる）に加え、2階部分の「経営確立助成〔基本助成〕」＝4万円（団地化または担い手への利用集積、基本栽培技術の励行が要件）、3階部分の「経営確立助成〔高度利用等加算〕」＝1万円（水田高度利用またはこれに匹敵する機械等の利用率向上が要件）をすべて受け取った場合にのみ最高額となる。しかし、2階部分までをとって見ても、同対策の6万3000円は「緊急生産調整推進対策」の5万円を大きく上回ったのである。

3 小麦の国内生産をめぐる全体的動向

（1）生産者手取価格と全算入生産費の動向

第3表はこの間の小麦の生産者手取価格と全算入生産費の推移を示したものである。ここでは銘柄区分Ⅰの小麦が国内生産量の8割を超えている状況を踏まえ、生産者手取価格を「銘柄区分Ⅰ・1等」を対象とし、そこでの販売価格には入札取引の全銘柄加重平均価格を採用した。同表を見ると、60kg当たり生産者手取価格は00年産で1万0100円だったが、その後毎年下落して04年産には9612円となっている。これは、00年から開始された「民間流通定着・品質向上支援対策等」の単価が若干引き上げられたものの、販売価格及び麦作経営安定資金の単価が年々下落したためである（03・04年産は後述する品質改善奨励額の33%カットも影響している）。

販売価格＝全銘柄加重平均価格の下落には、この間の小麦生産量の増加、さらには品質的な問題を抱えた転作小麦の増加（後述）も関係しているが、輸入小麦政府売渡価格の引下げの影響を見逃すことはできない（第2表）。この引下げは小麦加工食品・調整品の輸入増加が続く中、国内の製粉業者・小麦粉製品製造業者のいっそうの競争力強化を図るために行われたものであるが、国内供給量の大部分を占める輸入小麦の価格引下げは入札取引価格に下げ圧力をかけたのである。麦作経営安定資金単価の引下げは、生産コスト変動率算定の一要素である『主産地・平均作付規模』以上層の全算入生産費が『主産地・平均作付規模』の年々の引上げによって低下したところによる大きい¹⁶⁾。

第3表 小麦の生産者手取価格と全算入生産費の推移

単位：円/60kg, %

	販売価格（＝全銘柄加重平均価格）	麦作経営安定資金（銘柄区分I・I等）	麦契約生産奨励金（ランクA）	民間流通定量品質向上支援費等	合計（生産者手取価格）	全算入生産費（全国・田畑作平均）	全算入生産費（北海道・畑作）	全算入生産費（都府県・田作）
00年産	2,392	6,958	600	150	10,100	9,065	7,545	9,612
						111.4	133.9	105.1
01年産	2,344	6,933	600	180	10,057	9,396	7,327	10,732
						107.3	137.3	93.7
02年産	2,272	6,886	600	224	9,982	8,423	6,458	10,281
						118.5	154.6	97.1
03年産	2,219	6,833	400	243	9,695	8,543		
						113.5		
04年産	2,187	6,730	400	295	9,612			

（出所）農林水産省『麦価に関する資料』『米及び麦類の生産費』より作成。

注1) 全算入生産費の欄の下段は、小麦生産者手取価格の全算入生産費カバー率。

2) 麦契約生産奨励金の単価は2003年産は実質的に33%カットされた。

生産者手取価格の全算入生産費カバー率は、「全国・田畑作平均」では00年産111.4%→01年産107.3%→02年産118.5%→03年産113.5%と100%を超えているが、これは生産者手取価格が低下した一方で全算入生産費も低下したためである。02年産と03年産については全国の作況指数の高さ（108・109）が生産費低下に大きく寄与している。「北海道・畑作」は、作付規模が大きく全算入生産費も低いために、カバー率は00年産133.9%→01年産137.3%→02年産154.6%と高い水準になっている。ただし、02年産の高さは同年産の北海道の作況指数113によるところが大きい。一方で「都府県・田作」のカバー率は00年産105.1%→01年産93.7%→02年産97.1%であり、生産者手取価格は生産費を補償するものとはなっていない。作況指数を勘案したこれらのカバー率の状況は90年代後半とほぼ同様と見ていい。

（2）作付面積・生産量をめぐる動向

第4図－①・②で2000年産以降の動向に注目しよう。まず、「北海道・畑作」と「都府県・水田裏作」の作付面積には大きな変化は見られない。このうち後者については1997年産までの減少傾向に歯止めがかかったとも見られるが、これは次の理由、すなわち、生産調整水田において大豆－麦のような1年2作が行われている場合、大豆が転作作物とし

てカウントされれば麦は「水田裏作」として扱われるが、98年産以降米生産調整面積が大きく引き上げられる中、このようなケースが増えたことによって、生産者手取価格の全算入生産費カバー率が従来と大きくは変わっていない中で本来の「都府県・水田裏作」が減少している分がカバーされている、ということによるものと考えられる。一方、「北海道・転作」と「都府県・転作」、とりわけ後者はその作付面積を大きく伸ばしている。これには米生産調整面積の拡大も関係しているが、「北海道・転作」と「都府県・転作」の合計の作付面積の増加率は米生産調整面積の増加率を上回っており（それゆえ、第6図の転作麦作付率は増加している）、ここに「水田農業経営確立対策」下の高額の麦転作奨励金の効果を確認することができる。

この転作小麦の拡大によって小麦の全作付面積は99年産の16万8000haから、00年産18万3000ha→01年産19万7000ha→02年産20万7000ha→03年産21万2000ha→04年産21万2600ha、と大きく伸び、生産量も02年産（82万9000t）、03年産（85万5000t）、04年産（86万0300t）と80万tを超え、03年度の小麦自給率は14%となった。00年3月策定の「食料・農業・農村基本計画」は10年度の小麦の生産努力目標を18万ha・80万tとしたが、面積は00年産で、生産量は02年産でこの目標に到達したのである。ただし、生産量については作況指数の高さを考慮する必要がある（04年産全国109）。

4 産地品種銘柄レベルにおける需要と生産をめぐる諸問題

（1）入札取引価格の動向

第4表は2000年産以降の各産地品種銘柄の指標価格の推移、及び05年産の入札取引結果を示したものである。まず、00年産以来上場が行われている銘柄を取り上げよう。北海道産では「北海道ハルユタカ」「北海道ホロシリコムギ」「北海道タクネコムギ」が毎年指標価格を上昇させ、とくに前2者は毎年上限価格にほぼ張り付いた推移となっている。一方、「北海道ホクシン」は毎年指標価格を下げている（05年産は若干回復したが）。都府県産では、「群馬つるぴかり」以外のすべての銘柄で05年産の指標価格が00年産を下回っている。とくに茨城・栃木・岐阜・愛知・滋賀・大分の「農林61号」の下落幅は大きい。これら都府県産銘柄には品質的な問題を抱えた転作小麦を多く含んだものがある。

次に、01年産以降上場された銘柄に目を向けよう。「北海道きたもえ」「北海道春よ恋」（02年産～）については、前者が毎年指標価格を下げているのに対して、後者は毎年指標価格が上限価格に張り付いており、対照的な動きを見せている。都府県産では、「宮城シラネコムギ」「三重農林61号」（以上、01年産～）、「青森ねばりごし」（03年産～）のように指標価格を下落させている銘柄がある一方で、「群馬さぬの波」「群馬W8号」「埼玉あやひかり」（以上、02年産～）、「香川さぬきの夢2000」（04年産～）のように指標価格を上げているものもある。

このように銘柄間で入札指標価格は着実に開いてきている。ただし、国産小麦を全体と

して見るならば、先にも触れたようにその全銘柄加重平均価格は下落してきたのである(05年産は若干回復して2192円/60kgとなった)。

第4表 民間流通小麦の入札結果

上場初年度	産地	品 種	地域区分	初年度 基準価格 ①	00年産	01年産	02年産	03年産	04年産	05年産				
					指標価格	指標価格	指標価格	指標価格	指標価格	指標価格 ②	②/①	上場数量 ③	落札残数量 ④	落札残率 ④/③
2000	北海道	ハルユタカ	全地区	2,414	2,534	2,660	2,793	2,932	3,079	3,294	136.5%	410	0	0.0%
2000	北海道	ホロシリコムギ	全地区	2,314	2,429	2,550	2,677	2,810	2,950	3,136	135.5%	1,320	0	0.0%
2000	北海道	タクネコムギ	全地区	2,414	2,534	2,660	2,793	2,840	2,860	2,901	120.2%	1,230	50	4.1%
2000	北海道	ホクシン	全地区	2,414	2,398	2,349	2,262	2,220	2,207	2,215	91.8%	129,930	0	0.0%
2000	北海道	チホクコムギ	I 網走	2,414	2,514	2,639	2,770	2,867	2,741					
2000	北海道	チホクコムギ	I 十勝	2,414	2,534									
2000	北海道	チホクコムギ	I その他	2,414	2,423	2,537	2,537	2,613	2,613					
2000	北海道	チホクコムギ	II	2,314	2,429	2,512	2,512	2,437						
2000	北海道	タイセツコムギ	全地区	2,414	2,534	2,660	2,793	2,762	2,714					
2000	茨城	農林61号	全地区	2,414	2,347	2,232	2,121	2,015	1,920	1,843	76.3%	6,150	1,210	19.7%
2000	栃木	農林61号	全地区	2,414	2,317	2,206	2,096	1,992	1,899	1,803	74.7%	2,180	200	9.2%
2000	群馬	農林61号	全地区	2,414	2,403	2,355	2,264	2,218	2,140	2,090	86.6%	7,290	670	9.2%
2000	埼玉	農林61号	全地区	2,414	2,446	2,427	2,379	2,362	2,268	2,207	91.4%	7,070	1,760	24.9%
2000	岐阜	農林61号	全地区	2,314	2,287	2,199	2,098	2,005	1,908	1,854	80.1%	1,800	0	0.0%
2000	愛知	農林61号	全地区	2,414	2,400	2,295	2,186	2,082	1,996	1,956	81.0%	5,400	0	0.0%
2000	滋賀	農林61号	全地区	2,414	2,298	2,186	2,077	1,977	1,894	1,896	78.5%	5,040	0	0.0%
2000	福岡	農林61号	全地区	2,414	2,443	2,323	2,216		2,144	2,218	91.9%	1,910	0	0.0%
2000	大分	農林61号	全地区	2,414	2,340	2,228	2,117	2,023	1,960	1,920	79.5%	1,610	350	21.7%
2000	群馬	つるびかり	全地区	2,314	2,349	2,419	2,409	2,323	2,317	2,335	100.9%	1,870	100	5.3%
2000	福岡	チクゴイズミ	全地区	2,314	2,286	2,180	2,075	1,998	2,058	2,079	89.8%	5,980	960	16.1%
2000	福岡	シロガネコムギ	全地区	2,414	2,407	2,342	2,240	2,199	2,119	2,071	85.8%	6,260	720	11.5%
2000	福岡	ニシホナミ	全地区	2,264	2,264	2,313		2,221	2,193	2,062	91.1%	1,360	1,160	85.3%
2000	佐賀	シロガネコムギ	全地区	2,414	2,360	2,256	2,151	2,124	2,059	2,013	83.4%	7,050	390	5.5%
2000	佐賀	チクゴイズミ	全地区	2,314	2,291	2,210	2,104	2,021	2,072	2,088	90.2%	3,780	1,680	44.4%
2000	大分	チクゴイズミ	全地区	2,314	2,231	2,120	2,014	1,951	1,959	1,956	84.5%	1,060	100	9.4%
2000	茨城	バンドウワセ	全地区	2,314	2,209	2,099	1,995							
2000	栃木	バンドウワセ	全地区	2,314	2,199	2,090								
2000	群馬	バンドウワセ	全地区	2,414	2,324	2,254	2,186							
2000	埼玉	バンドウワセ	全地区	2,314	2,236	2,153								
2000	熊本	チクゴイズミ	全地区	2,314	2,314									
2000	熊本	シロガネコムギ	全地区	2,414	2,414	2,365		2,146						
2001	宮城	シラネコムギ	全地区	2,198		2,089	1,985	1,886	1,823	1,789	81.4%	1,090	40	3.7%
2001	三重	農林61号	全地区	2,397		2,282	2,168	2,060	1,967	1,916	79.9%	1,740	100	5.7%
2001	青森	キタカミコムギ	全地区	2,198		2,090	1,989	1,890						
2002	北海道	きたもえ	全地区	2,349			2,302	2,201	2,105	1,972	84.0%	1,500	170	11.3%
2002	北海道	暮よ恋	全地区	2,560			2,688	2,822	2,963	3,170	123.8%	3,950	10	0.3%
2002	群馬	きぬの夜	全地区	2,355			2,356	2,390	2,476	2,589	109.9%	800	0	0.0%
2002	群馬	W8号	全地区	2,419			2,539	2,665	2,798	2,853	117.9%	280	0	0.0%
2002	埼玉	あやひかり	全地区	2,183			2,292	2,387	2,467	2,474	113.3%	590	0	0.0%
2003	青森	ねばりごし	全地区	1,989				1,922	1,883	1,846	92.8%	880	730	83.0%
2003	兵庫	シロガネコムギ	全地区	2,036				1,974	1,914	1,980	97.2%	1,130	0	0.0%
2004	岩手	ナンブコムギ	全地区・II	2,177					2,134	2,135	98.1%	1,790	490	27.4%
2004	香川	さぬきの夢2000	全地区	2,309					2,424	2,594	112.3%	1,680	0	0.0%
2005	北海道	キタノカオリ	全地区	2,198						2,352	107.0%	890	0	0.0%
全銘柄加重平均価格					2,392	2,344	2,272	2,219	2,187	2,192				

注1) 基準価格および指標価格は60kg当たりで、消費税及び地方消費税相当額を除いた価格である。

2) 「岩手ナンブコムギ」は2004年産は「全地区」、05年産は「II地区」。

(2) 銘柄ごとの作付動向

第5表はこの間入札取引に上場された主な小麦銘柄の作付面積の推移を示したものである(都府県産銘柄は複数県で一括されているため、上場されていない県産銘柄も含まれる)。

「北海道ハルユタカ」「北海道ホロシリコムギ」は00年産以降入札指標価格を大幅に上げてきたが、前者の作付面積は01年産から04年産にかけて激減しており、後者もこの間停滞傾向で推移している。これら2銘柄に準じて入札指標価格を上げてきた「北海道タク

ネコムギ」は微増傾向にある。「北海道チホクコムギ」は「網走」「その他」とも、03年産まで入札指標価格が上昇したにも関わらず、その作付面積は00年産以降減少している。「北海道春よ恋」は02年産の上場開始以降、入札指標価格の上昇とともに作付面積を順調に拡大させている。「北海道ホクシン」はこの間に入札指標価格の下落に関わらず、その作付面積は00年産から04年産にかけて伸びており、「北海道タイセツコムギ」も03年産・04年産と入札指標価格は下落したが、作付面積は拡大している。

都府県産では、入札指標価格が下落する中で、茨城・栃木・埼玉の「バンドウワセ」は作付けがほとんど行われなくなり、福岡・佐賀・熊本・大分の「チクゴイズミ」も00年産から03年産にかけて作付面積が減少した（04年産は若干回復）。一方で各県合計の「農林61号」、福岡・佐賀・長崎・熊本の「シロガネコムギ」は作付面積を増加させている（05年度は若干減少）。

第5表 入札上場された主な小麦銘柄の作付面積の推移

単位：千ha

産地	銘柄	98年産	99年産	00年産	01年産	02年産	03年産	04年産
北海道	ハルユタカ	5.7	4.7	6.0	8.8	6.6	1.8	0.8
北海道	ホロシリコムギ	3.8	2.3	1.5	1.3	1.5	1.8	1.7
北海道	タクネコムギ	0.9	0.7	0.7	0.7	0.9	1.0	1.1
北海道	ホクシン	63.9	73.4	89.4	93.0	98.3	99.2	99.2
北海道	チホクコムギ（網走）	13.2	7.3	3.6	1.5	0.7	1.4	0.5
北海道	チホクコムギ（その他）	2.1	0.7	0.2	0.1	0.0	0.1	0.0
北海道	タイセツコムギ	3.0	1.9	1.5	0.7	1.1	2.2	2.4
北海道	春よ恋	—	—	—	0.5	3.0	5.0	5.7
茨城・栃木・埼玉	バンドウワセ	2.1	1.5	0.8	0.1	0.0	0.0	0.0
福岡・佐賀・熊本・大分	チクゴイズミ	9.3	10.4	11.7	11.2	9.2	8.9	9.7
各県合計	農林61号	33.3	34.8	37.9	45.3	49.8	50.5	44.7
福岡・佐賀・長崎・熊本	シロガネコムギ	9.7	11.1	12.0	14.3	16.3	17.7	16.8

（出所）農林水産省『麦の生産に関する資料』より作成。

（3）入札取引価格と作付面積との齟齬の背景

以上見てきたように、北海道産・都府県産とも、入札取引価格の上昇・下落と作付面積の増加・減少とが対応している銘柄もあるが、両者の間に齟齬がある銘柄も多い。この齟齬の背景としては次のことが考えられる。

第1に、入札取引価格が下落しても、それによって新たな需要が生み出されているために作付面積が減少せず、場合によっては増加するケースがあることである。この場合、生産量の増加は実需者に安定的なロットを提供するため、それがさらに需要を増加させ、それに応じて生産者は他銘柄から当該銘柄への作付転換を進める。この典型は「北海道ホクシン」である。

ただし、現行の生産者手取価格の問題点がこのような状況を強めていることも見ておく必要がある。すなわち、現状では入札取引価格に値幅制限がかかっていることに加え、入札取引価格は生産者手取価格の中で3割程度を占めるに過ぎない。7割近くは麦作経営安定資金が占めているが（第3表）、その単価は政府間接統制下から引き継がれた国産小麦政

府買入価格の銘柄区分によって決められている。それゆえ、生産者の関心は入札取引価格の水準よりも販売先の確保・拡大とそれに伴う麦作経営安定資金獲得に向くことになり、これが他銘柄への作付転換の動きを鈍いものとし、入札取引価格の下落を促進することになる。契約生産奨励金の品質改善奨励額についても、そのランク区分は麦作経営安定資金と同様であるため、その額からして麦作経営安定資金ほどではないにしても上述の状況を強める役割を果たしていると言える。

転作小麦ではこの状況はさらに深刻であると考えられる。というのも、麦転作奨励金の額は生産者手取価格よりも高い水準にあり（「水田農業経営確立対策」における麦転作奨励金は60kg当たり換算で、2階部分までで1万1500円、3階部分までだと1万3300円¹⁷⁾）、その額は入札取引価格や品質とは無関係に、小麦の作付自体、農地利用集積、指定された作付体系・栽培技術の実施などに対して支払われているからである。転作小麦の多い関東・東海・近畿を中心とする各県合計「農林61号」の動向はこの影響が大きいと見られる。このような転作奨励金の仕組みの下では需要を見据えた小麦生産のインセンティブは弱くなり、品質的に問題のある小麦も発生することになる。入札取引において概して都府県産銘柄の落札残率が高く（第3表）、また、次に見るように北海道産に比べて都府県産で「需要と生産のミスマッチ」が大きくなっているのもこれが関係していると思われる。

第2に、入札取引価格が高くても単収が低かったり不安定であったりする品種について、所得の面で生産者にメリットがないために作付面積が停滞・減少するケースがあることである。「北海道春よ恋」への転換が進んだ「北海道ハルユタカ」や、単収が高く安定している「北海道ホクシン」への転換が進んだ「北海道ホロシリコムギ」や「北海道チホクコムギ」がこれに当たる。入札取引での値幅制限（上限）に加え、生産者手取価格における入札取引価格の比率の低さや麦作経営安定資金単価の決定方法は、このような状況を強めていると言えるだろう。

（4）「需要と生産のミスマッチ」の動向

第6表は、毎年入札前に開催される「民間流通連絡協議会」（麦の生産者団体・実需者団体で構成された全国組織）において生産者・実需者から提示された小麦の販売予定数量と購入希望数量を示したものである。現在「需要と生産のミスマッチ」として把握されているものはこの両者の差を指す。この情報に基づいてその後の入札取引・相対取引が行われる。従来は「ミスマッチ」が生じていても、生産者団体による実需者への販売促進活動によって最終的には民間流通麦の全量が実需者へ販売されてきたが、本来的には「民間流通連絡協議会」段階でミスマッチが生じていないことが望ましい。

同表では各産地品種銘柄の販売予定数量と購入希望数量が合計されているために各銘柄ごとの超過・不足が均され、ミスマッチ状況が実態より小さく示されてしまうが¹⁸⁾、その概要は把握できる。これを見ると、国内生産量増加に伴って全国の販売予定数量は00年産から03年産にかけて64万8221tから73万7682tへ大きく増加している。

第6表 小麦における需要と生産のミスマッチの推移

単位：t

		販売予定数量	購入希望数量	販売予定数量超過分	ミスマッチ率
		①	②	③=①-②	③/①
全国	00年産	648,221	600,983	47,238	7.3%
	01年産	712,600	689,195	23,405	3.3%
	02年産	724,531	647,615	76,916	10.6%
	03年産	737,682	665,270	72,412	9.8%
	04年産	762,222	732,531	29,691	3.9%
	05年産	785,620	781,691	3,929	0.5%
北海道	00年産	403,364	386,537	16,827	4.2%
	01年産	429,254	456,135	▲ 26,881	-6.3%
	02年産	431,619	417,363	14,256	3.3%
	03年産	433,694	436,108	▲ 2,414	-0.6%
	04年産	440,539	445,552	▲ 5,013	-1.1%
	05年産	465,355	481,692	▲ 16,337	-3.5%
都府県	00年産	224,857	214,446	30,411	13.5%
	01年産	283,346	233,060	50,286	17.7%
	02年産	292,912	230,252	62,660	21.4%
	03年産	303,988	229,162	74,826	24.6%
	04年産	321,683	286,979	34,704	10.8%
	05年産	320,265	299,999	20,266	6.3%

(出所) 農林水産省『麦の生産に関する資料』より作成。

一方、販売予定数量超過分は00年産の4万7238tが01年産では2万3405tに減少するものの、02・03年産では7万tを超えるまでに増加し、販売予定超過率も00年産に7.3%だったものが02・03年産では10%前後まで上昇している。これを北海道産・都府県産別に見ると、北海道産の販売予定超過率は小さいかマイナスになっているのに対し、都府県産のそれは00年産の13.5%が01年産17.7%、02年産21.4%、03年産24.6%と年々拡大していて、全国的なミスマッチは主として都府県産小麦によってもたらされていることがわかる。これは、都府県産の多くが需要を見据えた生産が行われにくい転作小麦であることによるものであると考えられる。

04年産の都府県産の販売予定数量は03年産よりも増加したものの販売予定数量超過分は大幅に減少し、また、05年産では都府県産の販売予定数量は04年産とほぼ同じであったが、販売予定数量超過分はさらに減少した。これは、この間の入札指標価格の下落によって、品質的な問題を勘案しても、他銘柄とのブレンド用としての使用などにおいて、都府県産小麦の利用が実需者にとって一定のメリットを持つようになったことによるところが大きい¹⁹⁾。

5 麦作経営安定資金・契約生産奨励金の収支問題と「新区分」

(1) 食管特別会計・契約生産奨励金収支をめぐる問題

先述のように、従来の内外麦コストプール方式を引き継いで麦作経営安定資金の原資に

は輸入麦の政府売買差益が充てられることになった。しかし、輸入小麦の政府売買差益と小麦の麦作経営安定資金等支出額との差額を見ると、1999年度▲29億円、2000年度▲14億円だったものが、01年度▲160億円、02年度▲410億円と、01年度以降その赤字幅が大きく拡大し²⁰⁾、内外麦コストプール方式は破綻状態に陥った。これは国産小麦の生産量の増加に伴って麦作経営安定資金等支出額が大きく増加した一方で、先述のように政府売渡価格が引き下げられたために輸入小麦の政府売買差益が縮小したことによる。

同様の問題は契約生産奨励金でも現れた²¹⁾。同奨励金は実需者が麦を買い受ける際の拠出金（国産・輸入、麦種を問わず、1t当たり1100円）を原資としているが、麦の国内需要量が頭打ちになる中でこの間毎年原資受入額はあまり増加していない。このような中、民間流通促進のために00年産以降民間流通麦に対する品質改善奨励額単価が引き上げられ、さらに支払対象数量が増加したため、同奨励金の収支は急激に悪化していった。これに対して、制度破綻を避けるために03年度・04年度には本来支払われるべき同奨励金総額を33%カットする措置が行われ、品質改善奨励額単価も33%引き下げられたのである。

（2）麦作経営安定資金・品質改善奨励額の「新区分」

このような中、2005年産から麦作経営安定資金の単価に関して、「日本めん用」「パン・中華めん用」という用途別に、収穫された小麦のたんぱく・容積重・灰分・フォーリングナンバーの評価に基づいた新たな区分（4区分）が行われることになった。これは、国産小麦政府買入価格の銘柄区分に基づく従来の単価設定では良品質麦生産へのインセンティブが十分に働かなかった、という理由による。

ただし、この新区分登場の背景には、内外麦コストプール方式の破綻状態があるのであって、その狙いが、評価を厳しくして新区分の最高位＝Aに入る小麦を減らすとともに、麦作経営安定資金の単価自体も引き下げることによって（60kg当たり04年産の銘柄区分I・1等の6730円に対して05年産の新区分A・1等は6650円。「日本めん用」「パン・中華めん用」とも同額）、麦作経営安定資金の支払総額を削減するところにあることも見ておく必要がある。

また、契約生産奨励金の品質改善奨励額についても05年産から麦作経営安定資金と全く同様の評価方法による新ランク区分が導入されることになったが（各ランクの単価は新区分と旧区分で変わらず）、これについても、契約生産奨励金の収支改善のために評価を厳しくして最高位＝Aに入る小麦を減らす狙いがあることを見ておかなければならないだろう。

第5節 国産小麦生産拡大のための政策的条件

以上の分析を踏まえて、今後の小麦生産を拡大していくために必要な政策的条件を整理してみよう。

1 作付面積ないし生産量増加のための政策的条件

小麦の作付形態は「都府県・水田裏作」「都府県・畑作」「都府県・転作」「北海道・畑作」「北海道・転作」の5つに分かれるが、このうち「都府県・畑作」は1970年代初頭までの作付面積激減後も小麦政策の展開如何に関わらず減少し続け、2004年産では全国の小麦作付面積のわずか3.1%にまで縮小した。それゆえ、ここでは「都府県・畑作」はとりあえず検討の対象から除外し、他の4形態について触れることにする。

(1) 「都府県・水田裏作」について

「都府県・水田裏作」の作付面積は小麦生産者手取価格の全算入生産費カバー率が悪化すれば減少し、カバー率が好転すれば増加するという動きを見せてきた。このことは、「都府県・水田裏作」が、カバー率が下落すれば小規模経営層が生産から撤退してその農地利用が大規模経営層に集中して生産が維持される、という構造からはほど遠い状態にあることを示すものである。事実、第5図からわかるように、戦後を通じての「都府県・田作」の平均作付規模の増加は緩やかであり、「都府県・田作」が「都府県・転作」をも含んでいることを考慮すれば、「都府県・水田裏作」だけの平均作付規模はより小さいと見られる。

したがって、現行の「主政策」を前提にするならば、「都府県・水田裏作」の作付面積を増加させるためには、生産費カバー率を好転させる以外にはない。具体的には、全銘柄平均の小麦生産者手取価格が少なくとも「都府県・田作」の平均生産費を恒常的にカバーする水準になるよう、麦作経営安定資金の平均単価を引き上げることが必要である。

それでは「都府県・水田裏作」において大規模経営層が生産の大宗を占める構造が成立する条件はないのだろうか。これについては同じ田作（水田における小麦の前作が異なるため、完全に同一視はできないが）でありながら大規模経営（組織）が各地で多数成立している「都府県・転作」との比較を行うことが有益であろう²²⁾。

転作と水田裏作と決定的相違は転作奨励金交付の有無である。従来この転作奨励金について、転作物物の作付自体に対して支払われる「基本額」が農地所有者に帰属していたのみならず、団地化や農地利用集積などを交付条件とする「加算額」もその一部（ないし全部）が農地所有者に帰属するケースが多かったと見られる²³⁾。そして、この「加算額」の一部（ないし全部）こそが、経営規模階層間の労働生産性の格差に基づく地代負担力²⁴⁾だけでは農地利用集積が進まない状況を打破する追加的地代負担力となり、転作組合に代表される大規模経営（組織）を成立させたと考えられるのである。これは追加的地代負担

力が弱まるならば大規模経営は解体の危機に瀕するということでもある²⁵⁾。「加算額」の一部が実耕作者に帰属する場合には実耕作者の小麦作の収益が高まるが、これも大規模経営創出に寄与したと考えられる。

このように見てくると、「都府県・水田裏作」で大規模経営層が大宗を占める構造を作り出すには、生産者に規模拡大を指向させるインセンティブを持つ水準の生産者手取価格を保障するとともに、規模拡大にあたっての地代負担力を強化するための財政的措置をとることが、その必要条件となることがわかる。

このことは2007年度から導入されようとしている「品目横断的政策」の具体化に当たって1つの重要な示唆を与えるだろう。すなわち、同政策下で、とりわけ都府県において「担い手」に農地利用の大宗を集積させて農産物の作付面積・生産量を維持・増加させようとするならば、現存している大規模経営から導き出される『品目横断的』な生産費と「農産物販売価額」との差に相当する直接支払いを行うだけでは不十分であり、「担い手」がその下限経営面積を超えるために必要な農地利用集積を行うための地代負担助成措置についても別途検討される必要がある、ということである。

(2)「北海道・畑作」について

「北海道・畑作」の作付面積は1970年代半ば以降大きく伸び、その中で小麦は畑作の輪作体系（十勝地域4年4作，網走地域3年3作）の中に組み込まれてきた。90年代半ば以降作付面積はほぼ8万ha台で安定しているが、北海道の普通畑面積41万haからすると、現在の作付面積は輪作体系の維持からもほぼ妥当な水準と言えよう。小麦作経営の平均作付規模も順調に拡大しており（第5図）、全算入生産費カバー率も「都府県・田作」よりもかなり高い。

以上を踏まえるならば、現行の「主政策」下においては、先述したような、生産者手取価格を「都府県・田作」の平均生産費をカバーする水準に引き上げる措置は、「北海道・畑作」の作付面積を維持するためにも有効であろう。ただし、小麦と他作物との間の価格のアンバランスから畑作における小麦の「過作」が生じ、輪作体系の維持に好ましくない状況が見受けられることを考慮するならば、個別農産物の生産費を保障する措置を基本としつつも、輪作体系の維持をも目的に組み込んだ、畑作物経営単位での所得を保障する措置も検討されてよい²⁶⁾。

「品目横断的政策」を実施する場合、北海道の畑作経営については、「担い手」の『品目横断的』な生産費と「農産物販売額」との差額に相当する直接支払いの実施という最低限の条件とともに（「担い手」の下限経営規模次第では、都府県と同様の地代負担助成措置が必要となることも考えられる）、輪作体系維持を担保する措置が検討される必要があるだろう。

(3) 「都府県・転作」「北海道・転作」について

現在、転作小麦の作付面積は都府県・北海道合計で全国的小麦作付面積の約4割となっており、今後の国内小麦生産を考える際、無視することのできない地位にある。

今後も米生産調整が継続される場合、転作小麦の作付面積が米生産調整面積や転作奨励金の水準とともに生産費カバー率にも影響されてきたことを踏まえるならば、現行の「主政策」下では、所与の米生産調整面積の中で転作小麦の生産拡大を最大限追求するためにも、やはり、まずは生産者手取価格を「都府県・田作」の平均生産費をカバーする水準にまで引き上げる措置が必要である。そして、米と小麦との間で水田単位面積当たり所得に格差がある限りは、生産調整水田における小麦生産にインセンティブを与えるためにも所得格差を縮小するための転作奨励金的な措置が引き続き不可欠となる。

米生産調整が廃止される場合には転作奨励金的措置も打ち切られると考えられるが、これは水田における小麦生産を急減させるであろう。このような中で、国内の小麦生産の維持・拡大のために従来転作小麦を含む形で水田裏作小麦を生産しようとするならば、その生産に対してかなり強いインセンティブを与えなければならない。その場合、小麦の生産者手取価格は「都府県・田作」の平均生産費よりも相当高い水準で保障される必要がある。

このような米生産調整の継続・廃止による国内小麦生産拡大のための政策的条件の相違は、「担い手」が農業生産の大宗を占める構造が成立した下で「品目横断的政策」が行われる場合にも基本的には存在すると考えられる。

以上、小麦の作付面積ないし生産量増加のための政策的条件を検討してきたが、いずれにしても十分な財政的裏付けが必要であり、小麦関連の財政支出が従来よりも大幅に減少することは考えにくい。日本の小麦作の現実を踏まえるならば、小麦生産拡大のためにはそれ相応の予算措置が不可欠なのであり、これについての国民的理解を得ることが必要である。なお、製粉業者・小麦粉製品製造業者が求めている小麦の政府売渡価格の大幅引下げを実施するならば、国産小麦の入札取引価格も全体的に下落するがゆえに国内の小麦生産を支えるための財政支出はさらに増加せざるを得ないこと、また、「品目横断的政策」への移行に際して検討されている内外麦コストプール方式の廃止は、国産小麦生産に関して一般会計にいつそうの負担をかける可能性を持っていること、には留意する必要がある。

また、国内での小麦生産を保障するためには有効な国境措置も不可欠であり、WTO/FTA交渉では小麦及び小麦粉、小麦加工食品・調整品の輸入抑制、国内農業保護削減の縮小が最大限追求されるべきであるし、また、WTO農業協定への抵触を免れるような国内農業政策の組み替えも大いに工夫されるべきであろう。なお、「都府県・畑作」小麦については、他の畑作物との収益性格差を睨んだ別途の方策を考える必要があると思われる。

2 「需要と生産のミスマッチ」の解消に向けた政策的条件

品質面で国産小麦が輸入小麦に遅れをとった理由の1つには、小麦増産を軽視した1970年代初頭までの農政方針の下で小麦の育種・栽培等の研究体制が弱められたことがあったが、同時に、政府間接統制下の政府無制限買入制が実需を見据えた生産という点で好ましくない影響を与えてきたことも否定できない。68年産からの麦管理改善対策の開始、87年産からの政府買入価格・品質改善奨励額の銘柄・ランク間格差拡大は「良品質」小麦への生産誘導に一定の効力を持ったが、そこにおいて「良品質」とされた銘柄は実需者の要求するものとは必ずしも一致せず、そのため「需要と生産のミスマッチ」が問題となった。

2000年産からの麦の民間流通移行はこのミスマッチ解消を最大理由として行われたが、ミスマッチ解消が国産小麦の安定的な生産拡大に当たって重要な意味を持つことは確かである。というのも、再生産の条件となる国産小麦の「価値」実現を図るためには、商品である以上国産小麦の各銘柄は用途別に求められる品質に対応した「使用価値」を持っているなければならない、それゆえ、用途別の需要量とその用途に対応した「使用価値」を持つ銘柄（1つに限らない）の生産量は一致する必要があるからである。民間流通は、実需者評価を入札取引価格に反映させることによってこの需給調整を図ろうとしたものとして捉えられる。

00年産からの入札取引の下で各銘柄間に入札取引価格の格差は開いてきているが、これは各銘柄に対する実需者の評価が入札取引価格に大きく反映したものと見ていい。一方、この間の各銘柄の作付面積の動きは入札取引価格の動向と必ずしも一致していない。これは、価格下落によって新たな需要が生み出され、生産がそれに対応しているケースや、価格が高くとも単収の低い銘柄は生産者にとってメリットがないため作付面積が減少するケースがあるためである。このような状況は、一般的には市場メカニズムによって需給調整が行われる際に生じる一局面として捉えることができるものである。

しかし、小麦の民間流通に関して見逃してならないのは、入札取引価格に値幅制限がかけられていることに加えて、生産者手取価格の圧倒的部分を占める麦作経営安定資金及び品質改善奨励額の単価設定が政府間接統制下から引き継がれた国産小麦政府買入価格の銘柄区分で決められてきたこと、さらには麦転作奨励金が小麦の実需者評価とは無関係であったことなど、実需者評価を生産者手取価格ないし生産者所得段階にまで反映させる仕組みがとられてこなかったことが各銘柄の入札取引価格と作付面積の動向の不一致を増幅していることである。つまり、この間の状況は需給調整の一局面として楽観的に見ることはできず、このままではミスマッチは容易には解消に向かわない可能性がある。

したがって、現行の「主政策」を前提にするならば、ミスマッチ解消に向けては実需者評価を生産者手取価格ないし生産者所得にいつそう反映させるための仕組みが必要となる。この点、05年産からの入札値幅制限拡大や麦作経営安定資金・品質改善奨励額における新ランク区分導入はそのための枠組みとしては評価することができる。民間流通移行当初か

らも容積重・水分・フォーリングナンバーに基づく「品質取引」は一応あったが、その最大化価格差は60 kg当たり90円であり、ネグリジブルなものであった。

新ランク区分については入札取引価格と必ずしも連動するものではなく、その意味で実需者評価のストレートな反映とは言えないが、原料農産物という小麦の経済的性格から播種前取引が一定の合理性を持つ以上、この下では収穫後の用途別品質評価に基づく単価設定は妥当性を持つと考えられる。この意味で、04年度からの米生産調整政策＝「水田農業構造改革対策」下において米生産調整水田で生産された良品質（小）麦・大豆を対象に実施されている「大豆品質向上対策」（1万3000円/10a）についても同様の評価を与えることができる。

ただし、小麦の生産拡大を目指すならば、このような仕組みは小麦作の採算性を悪化させる（「価値」実現を阻む）ものであってはならない。この点に照らして、交付額削減を狙いとした麦作経営安定資金・品質改善奨励額の新ランク区分は懸念を抱かせる側面を持っている。というのも、小麦の再生産を保障する単価水準が一部の限定された良品質小麦のみを対象とするランクに限定され、それ以外のランクの単価が他の大部分の小麦の再生産を保障するものではないならば、国内の小麦生産は全体として縮小していくからである。

引取先のない（「使用価値」が社会的に認められない）超低品質小麦に対しては再生産を保障する必要は認められないが、良品質とは言えない小麦であっても、04・05年産の都府県産銘柄でのミスマッチ縮小に見られたように、取引価格次第では他銘柄とのブレンド用などの需要がある（「使用価値」が認められている）のであるから、麦作経営安定資金及び品質改善奨励額の単価設定に当たっては、良品質小麦への作付変更のインセンティブを与える品質格差を設けることは重要であるが、同時に、低品質小麦であっても需要のあるものに対してはその再生産をある程度保障する単価水準が考慮されるべきである。

したがって、現行「主政策」下での小麦生産拡大を前提にするならば、先述したことと関係するが、まず、全銘柄平均の小麦生産者手取価格が少なくとも「都府県・田作」の平均生産費をカバーする水準になるよう、麦作経営安定資金及び品質改善奨励額の標準単価を設定することが必要である。その上で、標準単価を基準として、収穫後の品質、さらには入札・相対取引価格やミスマッチの状況を睨みつつ、銘柄間の格差をつけていくことが求められよう。このような視点は「品目横断的政策」下でも必要であると考えられるし、今後も生産調整が継続されるならば、「麦・大豆品質向上対策」についても同様の格差を設けていくことが望まれる***。

*** 現実には、ミスマッチ解消のための実需者評価・市場原理のいっそうの導入は、小麦の生産者手取価格を引き下げる性格を帯びたものとなっている。このような中では、04年度までの入札価格の値幅制限や麦作経営安定資金単価の決定方法などについて、多くの小麦の生産者手取価格下落を防ぐ役割を果たしてきた側面が評価されてよい。現状において安易に値幅制限を拡大ないし撤廃したり、麦作経営安定資金の銘柄間格

差を拡大したりするならば、国産小麦の大部分は再生産が保障されないことになる。このため、報告者は現在行われている実需者評価・市場原理の導入については、国内生産維持・拡大という観点から批判的な立場をとっている。先に05年産からの動きについて「枠組みとしては評価することができる」と留保条件をつけたのもこのためである。

なお、近年開発された小麦品種銘柄には実需者から高い評価を得て入札取引価格を上げているものが少なくない。「北海道春よ恋」「群馬きぬの波」「群馬W8号」「埼玉あやひかり」「香川さぬきの夢2000」などがこれに該当する（「北海道春よ恋」はパン用、他は日本めん用）。これは小麦品種開発の遅れを取り戻す動きとして注目されるべきものである。そして、用途の広さからパン用小麦に対する実需者の需要が強いにも関わらず、パン用小麦の生産がほとんど行われていないことを踏まえるならば、ミスマッチ解消に向けては、日本めん用小麦、パン用（ないし中華めん用）小麦の双方について、需要動向を踏まえたさらなる品種開発が求められるのであり、これを支援する政策も必要である。

注

- 1) 農林水産省『食料需給表』より計算。
- 2) 以下の数値については、食糧庁『食糧（管理）統計年報』各年版より計算。
- 3) ただし、パンの消費拡大は単なる「食生活の欧米化」の一環とだけ捉えることはできず、そこには1950年代半ばのいわゆる「アメリカ小麦戦略」や、これと一体となった学校給食への粉食の導入などの影響があったことを見逃すことはできない。また、「めん用」も含めた小麦粉全体の消費拡大には、60年代を中心に小麦粉価格を精米価格よりも安価にするよう政策的に価格設定がなされたことも見ておく必要がある。これらについては、横山英信『日本麦需給政策史論』八朔社、2002年、pp.200-202, pp.252-253, を参照のこと。
- 4) 小麦生産量に対する政府買入量の比率は、1950年代に約4割だったもの60年代には6割を超え、80年代以降9割近くに達した；横山、前掲書、pp.233-234。
- 5) マーク・アップの上限は基準期間1986～88年における輸入小麦の政府売買価格差平均1kg当たり53円を2000年までに15%引き下げて45.2円に（95年は51.7円）、関税相当量は同期間に1kg当たり65円（基準期間の内外価格差平均）を15%引き下げて55円に（95年は63.3円）することとなっている。また、カレント・アクセス（飼料用小麦、輸出用小麦粉用原料小麦を含む）は、基準期間の年平均553万t（国内消費量の84%）を2000年までに574万t（同87%）まで拡大することとされた（95年は556万5000t）。
- 6) 『食料需給表』より計算。以下、本報告で触れる小麦自給率も同様。

- 7) 横山, 前掲書, pp. 240-260.
- 8) この点について, 1974年11月から1975年12月にかけて「農林行政を考える会」が行ったシンポジウムにおいて, 当時農林省農事試験場の作物部に在職していた増田澄夫氏は「例えば, 1960年までは麦関係の研究室は約30ぐらいあったわけですが, それが現在では育種も何も含めて16, 7になり, 更に1研究室の研究員が減っていますので人員は半分以下になっていることは事実です。もっと端的にいきますと, 栽培関係の研究室が, 1961年には9カ所ありましたが, 現在では1カ所。そういうことで私みたいな育種家がこういうところで意見を述べるということにもなるわけです。」と発言している; 増田澄夫「麦自給上の問題について」近藤康男監修『食糧自給力の技術的展望』農林統計協会, 1976年, p. 98.
- 9) この点, 佐伯尚美「麦・大豆問題の徹底研究—麦・大豆の『本作化』は可能か—」『農業研究』(日本農業研究所)第13号, 2000年, pp. 50-54, を参照のこと。
- 10) 政府間接統制下における麦管理改善対策の動向については, 横山, 前掲書, pp. 261-266, pp. 286-288, pp. 332-335, を参照のこと。
- 11) 当時の小麦の平年収量は約300 kg/10a
- 12) 西村正一「後期畑作農業の過剰基調と生産調整」土井時久・伊藤繁・澤田学編著『農産物価格政策と北海道畑作』北海道大学図書刊行会, 1995年, pp. 41-45.
- 13) 横山, 前掲書, pp. 315-325.
- 14) 農林水産省『麦の生産に関する資料』(年2回発行)より計算。
- 15) 横山英信「新基本法・『戦後農政の全面的再編』下における麦政策と麦生産」『アルテス・リベラレス』(岩手大学人文社会科学部紀要)第75号, 2004年, pp. 52-53.
- 16) 横山, 前掲稿, pp. 57-58.
- 17) 10a 当たり収量を330 kgとして計算。
- 18) 『麦価に関する資料』は2003年から銘柄別の販売予定数量超過分を合計した数量を掲載しているが, それによると2004年産小麦では北海道で1万1349 t, 都府県で5万1562 t, 全国で6万2911 t, 05年産小麦では北海道で4657 t, 都府県で4万2998 t, 全国で4万7655 tであり, 第9表で示した「需給の差」よりも大きい数字となっている。
- 19) 全国農業協同組合連合会への聞き取りによる。
- 20) 数値は農林水産省資料による。
- 21) 横山, 前掲稿, pp. 64-65.
- 22) 横山, 前掲書, pp. 391-393 では, 4麦合計についてはあるが, 1000a以上の大規模麦作経営数の推移が米生産調整面積の動向と強い相関関係を持っていることを指摘した。
- 23) 例えば, 筆者が調査した岩手県S町の大規模小麦転作組合(S町内に26組合, 1組合当たり平均小麦作付面積15ha)の事例では「水田農業経営確立対策」の10a 当たり転作奨励金のうち, 「基本額」である1階部分の「とも補償」2万3000円は全額が農地所有

者に配分されており、「加算額」に相当する2階部分の「基本助成」4万円については、2万5000円が農地所有者に、1万5000円が実生産者である転作組合に配分されていた；横山，前掲稿，pp.67-68。また，借入農地で大規模な転作小麦生産を行っている岩手県K市の有限会社では，転作奨励金のほぼ全額を農地所有者に渡す代わりに小作料を無料にしている。

なお，転作奨励金の帰属問題に関しては，耕作者・地権者の奨励金・転作作物の帰属に焦点を当てて「米政策改革」下の集団転作をめぐる諸問題を分析した渡部岳陽「米政策改革下における助成金帰属問題－仙台市の取り組みを事例に－」『2004年度日本農業経済学会論文集』（日本農業経済学会），も参照のこと。

24) 2002年産の60kg当たり生産者手取価格を9982円として（第3表），農林水産省『平成14年産米及び麦類の生産費』を用いて都府県における各経営規模階層間の10a当たりの剰余（小麦販売価額－副産物価額差引生産費）と所得（剰余＋家族労働費）を計算すると，5.0～7.0ha層の剰余は2万7006円，7.0ha以上層の剰余は2万5752円であり，これは3ha未満層の所得（2.0～3.0ha層2万4944円，1.0～2.0ha層2万0223円，0.5～1.0ha層2万0116円，0.5ha未満層1万7296円）を上回っている。これ以外の階層間では剰余が所得を上回る状況は見られない。

25) 注23で触れた岩手県S町の大規模小麦転作組合では，従来の転作奨励金が2004年度から「水田農業構造改革交付金（産地づくり対策）」に改編された下で，その「担い手部分」が10a当たり2万5000円となり，「水田農業経営確立対策」の2階部分＝4万円から大きく引き下げられた。しかし，転作組合を維持するためには農地の「出し手」＝農地所有者への地代額を大きく下げるわけにはいかず，その結果，農地所有者への帰属額は従来より5000円減の2万円とされたのに対し，転作組合は従来より1万円減の5000円とされた。しかし，これは転作組合の経営に深刻な影響をもたらしている；横山，前掲稿，pp.67-68。

仙台市の事例分析を行った渡部，前掲稿では，産地づくり対策に関して，耕作者に重点的に交付金を配分するよう強調している農政当局の呼びかけにも関わらず，地権者への配分額削減・耕作者への配分額増加を行うことが困難を伴う状況にあることが指摘されている。

26) この点，佐藤了「畑作物経営・土地利用の推移と畑作政策」『農業経済研究』（日本農業経済学会）第71巻第3号，1999年，pp.138-139で示されている考え方が大いに参考になる。

第 2 章

2007 年度麦政策再編の経緯と再編麦政策の性格

第 1 節 新たな小麦生産・流通システムと再編麦政策

前章で触れたように、2000年度からの国産麦の民間流通移行は、1952年度以降食糧管理法（以下、食糧法）及び「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（以下、食糧法）にまたがって行われてきた「政府間接統制」という麦政策の枠組みを転換させた点で、戦後日本の麦政策の歴史における大きな画期となった。そして、その後7年を経て、麦政策は07年度に再び大きく再編されて新たなスタートを切った。

今回の07年度再編は、民間流通移行に際しても行われなかった食糧法の改定を伴っており、また、その再編内容は生産・流通・輸入など広範囲に及んでいる。その意味で、07年度再編は麦政策を新たな段階へと進めたものと言える。

07年度再編の背景の1つには、先に前章で見たような民間流通移行後の国産（小）麦をめぐる諸問題があるが、同時に、戦後農政の一大転換たる「品目横断的経営安定対策」が07年度から開始となり、同対策において麦が対象品目に含まれたことによって、麦政策も同対策への対応を迫られたという事情があることも見ておかなければならない。

本章ではこれらの背景を押さえつつ、07年度再編の経緯をトレースするとともに、再編後の麦政策の特徴・性格を明らかにしていく。これは、新たな生産・流通システムを構築する上での制度的枠組みとなるものでもある。

第 2 節 民間流通移行後の国産麦をめぐる諸問題に対する麦政策の対応

民間流通移行後の国産麦をめぐるのは、生産量増加に伴う麦作経営安定資金・麦契約生産奨励金の収支悪化、「需要と生産のミスマッチ」の拡大が主な問題として現出してきたが、これに対して麦政策は次のような対応を行ってきた。

1 「国内産麦の民間流通の仕組みについて」における対応

国産麦の入札取引のルールや、相対取引も含めた生産者団体と実需者団体間の契約などの枠組みは、上述の協議会において各年産ごとに作成される「国内産麦の民間流通の仕組みについて」（以下、「仕組み」）という文書において決定される¹⁾。

まず、民間流通移行後初めてとなる2000年産の「仕組み」（1999年6月決定）では国産麦の入札は年1回とされたが、01年産の「仕組み」（00年5月決定）ではこれが2回に増やされた。この入札回数増加は、①実需者にとっては上場数量は販売数量の3割であって取引の

大宗は相対で行われるにしても、国産麦の安定的な数量確保のためには入札回数を増やした方が好ましいこと、②生産者側にとっては入札回数を増やすことによって不落札量の減少と指標価格の適正化が見込まれること、を理由としたものであったが²⁾、それは協議会段階の「ミスマッチ」を、入札取引における市場メカニズムの働きを強化することによって、実際の取引段階で縮小させようとしたものとして捉えることができる。

次に、民間流通下での取引価格の乱高下を防ぐという点から、00年産の「仕組み」では入札取引価格に基準価格の±5%という値幅制限がつけられ、これは01年産にも引き継がれた。しかし、都府県産麦の「ミスマッチ」拡大を背景として、実需者団体側から値幅制限の見直しが提起され、02年産の「仕組み」を決定した協議会の会議（01年4月）では、02年産の入札取引価格については現行の±5%とするものの、「今後、市場評価がより適正に反映されるよう、値幅制限等について見直しに向け検討する」ことが合意された。そして、その後04年産までは±5%が維持されたが、05年産の「仕組み」（04年4月決定）において、05年産から小麦の値幅制限を±7%に拡大することになった。

また、麦は年による作柄変動が大きいために、00年産当初から「仕組み」においては生産者と実需者の間の契約数量に小麦で±15%、大麦で±10%、裸麦で±20%の「一定の幅」＝アローワンスが設けられ、アローワンスの範囲であれば、実需者は価格などその他の条件については当初契約どおりのまま、麦を引き取ることとされていた。しかし、これが播種前契約後に生産者の過剰作付を促し、引取段階での「ミスマッチ」を拡大させているという指摘が実需者側からなされ、これを受けて05年産の「仕組み」では「需要と生産のミスマッチ解消に向けた取組み」が定められ、アローワンスの意味の生産者側での再認識、及び播種前契約の徹底（＝販売予定数量設定時の面積を守る）が確認された。なお、05年産の「仕組み」では、従来買い手の購入実績の1.35倍とされていた入札申込限度数量を1.45倍に拡大する措置もとられた。

アローワンスと播種前契約については、06年産の「仕組み」（05年4月決定）でさらに徹底された。そこでは、①契約の基本事項の中に契約数量や価格などに加えて数量に見合う作付予定面積を盛り込み、生産者は播種後において銘柄別作付面積の情報に関する提供を行う、②アローワンスについて各産地の作柄変動を考慮して決定するとともに、生産者の責めに帰すべきでない事由を具体的に定義づけ、それ以外の理由で取引数量の増減があった場合はアローワンスの範囲内であっても追加契約・違約金の対象とする、とされた。

これらは、国産麦の生産増加によってアローワンス分の絶対量も増加する中、引取段階での「ミスマッチ」解消を生産者側負担で行わせようとしたものと捉えられる。

なお、06年産の「仕組み」を決定した協議会の会議では、契約の複線化（播種前契約とならなかった麦への現物取引の導入、複数年契約の導入）、市場原理のいっそうの徹底、アローワンスを超えた追加契約麦の扱い、相対取引における販売条件提示の見直し、義務上場の廃止、申込限度数量、値幅制限の拡大、なども今後の検討課題として挙げられた。

これは後述する食料・農業・農村政策審議会主要食料分科会食糧部会の麦政策検討小委

員会が04年8月に提出した「麦政策の再構築に向けた中間論点整理」（以下、「小委員会中間論点整理」）を受けて協議会が04年9月に決定した「民間流通制度の見直し方向について」で示された検討課題を受け継いだものであるが（検討課題のうち、「アローワンスの一律的運用の見直し」については上述の06年産の「仕組み」で具体化）、後述するように07年度から麦政策・制度が大きく変更されることになったため、検討課題のうち民間取引の枠組みの根幹に関わる部分については07年産以降の「仕組み」で見直すこととされた。

2 麦契約生産奨励金・麦作経営安定資金における05年度の「品質区分」改定

この「品質区分」については前章でも若干触れたところであるが、07年度再編との関係でも注目する必要があるところなので、少し詳しく見ていきたい。

民間流通移行後も、麦契約生産奨励金は従来の産地品種に基づくランク区分が引き継がれ、麦の品質・市場評価とは切り離された単価で交付が行われており、また、小麦では最高位のAランクに区分される産地品種が作付面積の8割強を占めていることもあって、麦契約生産奨励金は品質改善に寄与するものになっていないという指摘が実需者を中心としてなされた。これを受けて、03年4月に生産者・実需者・消費者・学識経験者等を構成員とする「新区分方式検討委員会」が設置されて麦契約生産奨励金のランク区分の検討が行われ（03年8月まで）、その結果、05年産麦から新方式によるランク区分が導入されることになった（各ランクの交付単価は変更せず³⁾）。

そこでは、収穫された小麦を「日本めん用」「パン・中華めん用」という用途別に、たんぱく・容積重・灰分・フォーリングナンバーの評価によって4ランクに分けることとした。すなわち、4項目ごとに「基準値」と「許容値」を設け、「品質評価項目の基準値を3つ以上達成し、かつ、許容値を全て達成している麦」をAランク、「品質評価項目の基準値を2つ達成し、かつ、許容値を全て達成している麦」をBランク、「品質評価項目の基準値を1つ達成し、かつ、許容値を全て達成している麦」または「品質評価項目の基準値を2つ以上達成しているものの、許容値を達成していない麦」をCランク、「品質評価項目の基準値を全く達成していない麦」または「品質評価項目の基準値を1つ達成しているものの、許容値を達成していない麦」または「雑銘柄の麦」または「異なる銘柄を混合している麦」をDランク、としたのである。

従来のランク区分は産地品種によって自動的に決定されていたが、新方式でのランク区分は収穫後の生産物の品質を評価して行われることになったのであり、その点で新方式は良品質麦生産への生産者のインセンティブ強化を狙ったものと言うことができる。それは播種前に行われる入札取引価格の動きと連動はしないが、良品質麦生産によって「ミスマッチ」解消を目指したものと捉えられよう。ただし、そこでは07年産小麦の各ランクのシェアをA30%、B40%、C30%、D0%とする目標が示されたのであって⁴⁾、新ランク区分の狙いが単に品質向上による「ミスマッチ」解消だけではなく、先述した麦契約生産奨励金の収支悪化に対して、Aランクの対象となる麦を減らして収支改善を図ろうとしたものでもあることも見ておく必要がある。

しかし、一方では、評価項目のうち、たんぱくについては「実需者に望まれている基準に一定の

許容値を設ける等により、概ね半数の産地がクリアできるよう基準値を設定」、灰分については「多く（概ね8割程度）の産地で達成できるように基準値を設定」、容積重については「実需者に望まれている水準に一定の許容値を設ける等により、概ね半数の産地がクリアできるよう基準値を設定」、フォーリングナンバーについては「良質な小麦粉が製造される限度として、品質取引のディスカウントの水準と同一に基準値を設定」したように、生産者団体側への配慮も行ったものであった⁵⁾（「品質取引」は00年産以降の「仕組み」で規定されているもので、容積重・水分・フォーリングナンバー〔でんぷん粘度〕の3項目について品質評価基準を定め、容積重と水分については基準値よりも優れた品質に対してプレミアムを付与し、フォーリングナンバーについては基準値よりも劣った品質に対してディスカウントを行う）。

この麦契約生産奨励金の新ランク区分は、麦作経営安定資金に対しても同じ05年度から適用されることになった。産地品種によっては麦の生産者手取価格における麦作経営安定資金の比率が7割を超えることを考えると、麦作経営安定資金における新ランク区分の実施が麦の品質向上や「ミスマッチ」解消に果たす意味は麦契約生産奨励金よりもはるかに大きいと言える。

他方、麦契約生産奨励金の各ランクのシェアはそのまま麦作経営安定資金のランク別シェアになるのであり、さらには麦作経営安定資金の最高ランクの交付単価が引き下げられたことを見るならば（小麦の最高ランクの交付単価は、04年産銘柄区分Ⅰ・1等の6730円に対して05年産のA・1等は6,650円〔「日本めん用」「パン・中華めん用とも同額」〕、そこにはコストプール方式の破綻状態への対処も狙いとして含まれていることがわかる。

なお、米の生産調整については04年度から新たな政策＝「水田農業構造改革対策」が開始されたが、そこでは小麦について「農産物検査等級1等であって容積重又はたんぱく含有率の基準を満たすもの」、大麦・裸麦について「農産物検査等級1等であって容積重の基準を満たすもの」に対して「麦・大豆品質向上対策」として10a当たり1万3000円の支払いが行われることになった。これは麦の作付に対して支払われる転作奨励金とは異なり、転作麦の生産後の品質に応じて支払われるものであり、助成対象者が「認定農業者、特定農業団体及び一定要件を満たす作業受託組織」に限定されているものの、麦の品質向上、「ミスマッチ」解消に向けた1つの措置として捉えることができる。

3 国産麦をめぐる状況

転作麦の拡大によって2003年産まで大きく伸びた国産麦の生産であるが、04年産以降その動向は変化する。すなわち、全国の4麦作付面積を見ると、03年産の27万5800haが、04年産27万2400ha→05年産26万8300ha→06年産27万2100ha、と停滞傾向に転じたのである。小麦については増加を続けてはいるが、それでも03年産の21万2200haが、04年産21万2600ha→05年産21万3500ha→06年産21万8300haと微増に止まっており、03年産までの大幅な増加から様相が一変した。これによって、小麦の生産量も03年産の85万6000tから、04年産86万0300t→05年産87万4700t→06年産83万7200t、と停滞傾向になった⁶⁾。

これには、04年度からの米生産調整政策の変更、すなわち、02年11月発表の「米政策改

革大綱」を受けた新たな米生産調整政策＝「水田農業構造改革対策」の開始が大きく関わっている。

すなわち、「水田農業構造改革対策」では従来の転作奨励金に代わって、各市町村が使途について一定の裁量を持てる「産地づくり交付金」が交付されることとなり、それは生産調整水田への作物の作付等に対して支払われる1階部分＝「基本額」（麦は1万円/10a）、生産調整水田の「担い手」への集約努力に対して支払われる2階部分＝「担い手加算」（麦は4万円/10a）の2階建てとされ、先述した「麦・大豆の品質向上対策」が行われた場合には10a当たり1万3000円が3階部分として上乘せして支払われることとされたのであるが、従来の「水田農業経営確立対策」に比較すると、最高額で10a当たり1万円の減額となるなど全体的に転作麦への助成額が減少した。

これは当然転作麦の生産に影響を与えることになる。04年産以降は転作麦の作付面積に関する統計作成が廃止されたためにその詳しい推移はわからないが、「水田裏作麦」と「転作麦」からなる「田麦」の全国作付面積の推移を4麦全体で見ると、03年産の17万7500haが、04年産17万3900ha→05年産16万7100ha→06年産16万7300ha、と微減傾向で推移している⁷⁾。

米生産調整の規模に関して言えば、従来の「水田農業経営確立対策」に比べて「水田農業構造改革対策」はむしろ拡大したのであるが（04年度から米の生産調整は従来の「ネガ・面積配分」から「ポジ・数量配分」に完全に移行したが、両配分方式が併存していた03年度に全国の米の生産目標数量が854万tだったのに対して、05年度の目標数量は857万t、06年度は851万t、06年度は833万tとされた）、転作麦への助成金の減額が転作麦の生産を微減傾向に転じさせ、これが国産麦全体の生産を頭打ちにさせたのである。

このような中、国産麦の「ミスマッチ」にも変化が現れた。先述のように00年産から03年産にかけて都府県小麦における「ミスマッチ」は大きく拡大し、03年産の「ミスマッチ率」は24.6%となっていたが、これが04年産10.8%、05年産6.3%と縮小し、06年産では▲0.1%と、購買予定数量が販売予定数量を上回った⁸⁾。これは、品質的に問題の多い転作小麦の生産量が頭打ちになる中、1つには上述した「ミスマッチ」解消に向けた諸措置の効力が一定程度現れたこと、また、品質に多少問題がある小麦でもこの間の入札価格の低下⁹⁾によってブレンド用等としてならば使用できる状況になったこと¹⁰⁾、によるものと考えられる。

麦契約生産奨励金と麦作経営安定資金に関してはどうか。麦契約生産奨励金については、00年度以降原資が逼迫する状態にあったが、04年産以降もその状況は基本的に変わらなかった（麦契約生産奨励金の次期繰越額は、02年度8億8539万0364円→03年度7億7848万5119円→04年度7億8666万0269円→05年度3億6868万9066円→06年度6億0912万5635円、で推移¹¹⁾）。これは05年産から新ランク区分が導入されたものの、麦契約生産奨励金については各ランクの単価には変更がなく、その下で、当初予想とは異なってAランク麦が従来とほぼ同じ8割程度を占めたことにより（後述）、収支の改善に繋がらなかったことに

よる。

一方、麦作経営安定資金については、Aランク麦がほとんどを占める状況は麦契約生産奨励金と同様であるが、新ランク区分導入に際してその単価が引き下げられたため、食糧管理特別会計の麦関係の赤字は、03年度412億円→04年度302億円→05年度370億円→06年度351億円、と縮小傾向を見せる¹²⁾。ただし、それはコストプール方式の破綻状況を打破するには遠い水準であった。

このように04年度以降国産麦をめぐる状況には一定の動向変化が見られたが、麦政策・制度については、04年1月から本格化した「基本計画」見直し論議において品目横断的経営安定対策の導入が検討される中、これを睨みつつ、民間流通移行後に行われた上記の諸措置をさらに徹底させる方向でその枠組み自体の見直しが図られていくのである。

第3節 麦政策検討小委員会における麦政策・制度の見直し

1 麦政策検討小委員会をめぐる経緯

(1) 麦政策検討小委員会の設置とその役割

以上のように、民間流通移行後の国産麦の生産増加に伴う諸問題に対して麦政策・制度では様々な対応が行われてきたが、それはあくまで「新たな麦政策大綱」が打ち出した政策・制度の枠組みを前提とするものであった。

しかし、2004年以降になると、この枠組みを大きく変えようとする政策的動きが活発化し、その結果07年度から麦政策・制度は大きく変わることになった。これに大きな役割を担ったのが、04年5月に食料・農業・農村政策審議会主要食料分科会食糧部会の下に設けられた麦政策検討小委員会（以下、小委員会）であった。

小委員会は、民間流通移行後の麦をめぐる諸問題を受けて、それに対処すべく麦政策・制度の再編方向を打ち出すことを目的としたが、他方では04年1月から食料・農業・農村政策審議会企画部会において「基本計画」の見直しが開始され、その柱の1つにWTO対応及び農業構造改革に関わって「品目別の価格・経営安定対策から、諸外国の直接支払いも視野に入れた、担い手の経営を支援する品目横断的な政策への移行」が置かれたことによつて¹³⁾、必然的に再編後の麦政策・制度を「品目横断的な政策」と整合性を持つものとさせることも求められることになった。

(2) 「小委員会中間論点整理」の内容と性格

このような小委員会の性格は、同委員会が5回の会合を経て04年8月に発表した「麦政策の再構築に向けた中間論点整理」（以下、「小委員会中間論点整理」）の中に端的に反映されている。この「小委員会中間論点整理」は食料・農業・農村政策審議会企画部会が「基本計画」見直しに関わって発表した同04年8月の「中間論点整理」に対応したものである。

そこでは、まず、現状認識として「①国内産麦について、品質・生産性の向上が遅れており（基本計画の目標を達成していない）、実需者ニーズに十分に応えられない状況となっている、②安価な小麦粉調整品・小麦生産の輸入が増加する中で、製粉企業等は更なるコストダウンが求められている、③麦会計について、大幅な赤字が継続している、等の問題点が生じてきているほか、④現在行われているWTO農業交渉において、国際規律の強化が検討されており、こうした国際規律の強化にも対応できる麦政策の構築が求められている」ことが示されており、このうち④は「品目横断的な政策」の導入を睨んだものである。

その上で、「小委員会中間論点整理」は「①担い手の育成・経営安定を図る、②民間流通に係る市場原理の一層の徹底を図る、③原料調達面での競争の促進を図る、④効率的な管理手法の構築を図る、といった4つの視点から、麦の生産から流通・加工に至る各方面にわたる施策・制度について、各々の施策・制度が相互に関連しており整合性を確保する必要があることを念頭に置きつつ、その機能・役割とその実施状況を検証し、今後の対応方向について整理を行った」として自らの性格づけを行っている。このうち①は「品目横断的な政策」との関連が考慮されなければならないものである。

続いて「小委員会中間論点整理」は麦政策・制度の検証を行い、それを踏まえて具体的な対応方向を打ち出している。そこでは、「播種前契約を基本としつつも、生産者と実需者の共存共栄が図られる取引ルール構築により市場メカニズムが十分に機能する観点から、播種前契約一本のみの取引ルールを見直す必要がある」「実需者からアローワンスに係る問題点を指摘する声が高まっている状況を踏まえ、播種前契約一本のみの取引ルールの見直しに併せて、一律的なアローワンスを見直す必要がある」「需給動向や品質格差を的確に反映した透明性のある価格を形成する観点から、取引ルールの見直しに併せて、現行の入札制度・相対取引の仕組みも見直す必要がある」など民間流通の仕組みの大幅な見直しや、「現行のコストプール方式については、国内産麦に係る財政負担の急増への対応と、安価な小麦粉調整品・小麦製品の輸入増の中での製粉企業の国際競争力の確保への対応をいかに図るかという課題を踏まえ、今後とも品質や安全性の確保された麦の安定供給の観点から国家貿易を維持しつつ、小麦に係る食糧管理特別会計の収支の健全化の観点から、その効率的な管理方式の仕組みを検討することが必要である」などコストプール方式に関わる諸制度の見直しが提起されているが、それとともに「我が国の麦作が持続的に発展するためには、実需者ニーズに応じた良品質麦の生産（高品質・均質かつ大ロット）が必要不可欠であるが、そのためには効率的かつ安定的な農業経営が大宗を占める農業構造を実現し、需要に応じた麦づくりを推進することが必要である」「また、WTO農業交渉において、市場アクセス・国内支持等に係る規律の強化が検討されており、国際規律の強化にも対応できる政策の構築の観点からも、こうした構造の実現を通じて良品質麦を生産することが必要である」「このため、経営安定対策（品目横断的対策）への移行を念頭に置きつつ、麦作経営安定資金について見直しを行うことが必要である」「無制限買入れについ

ては、『新たな麦政策大綱』が想定していた民間流通の定着化が図られたと考えられる中で、実需者ニーズに応じた良品質麦の生産が急務となっているため、経営安定対策（品目横断的対策）への移行時に、その整理を図る必要がある」なども提起されており、「品目横断的な政策」との整合性が考慮されていることがわかる。

「小委員会中間論点整理」ではこの他、技術（品種開発）対策や関係機関一体となった生産対策の強化、製粉産業のコストダウンとそれに向けた原料調達制度の見直し、備蓄水準及び備蓄に関する官民の役割分担の見直し、保管料削減や大型船のさらなる活用、などの提起も行われている。

なお、「小委員会中間論点整理」で打ち出された、民間流通の仕組みの見直しに関する提起を受けて、04年9月に開催された協議会の会議では、①複数年契約の導入および収穫後の現物取引契約の導入、②作柄変動を考慮して設けたアローワンスの一律的運用の見直し、③現物取引についての価格形成方法、④入札における義務上場・申込限度数量・値幅制限の見直し、⑤相対取引における一律的な実績シェア配分の見直し、などを内容とする「19年産以降の民間流通制度の見直し方向について」が決定された。

（3）「経営所得安定対策等大綱」を受けての「今後の麦政策のあり方」の決定

さて、小委員会では2004年11月の第9回会合にて、座長からそれまでの議論をとりまとめた最終報告書案である「取りまとめ案」が示され、これを12月開催の第10回会合で小委員会として決定する予定であった。しかしながら、「本委員会の検討については、発足当時から二本の柱の上に構築されることを想定して議論してきたところである。一つは、WTO農業交渉、FTA交渉などの結果を踏まえた「国際秩序の変革」と整合性を持つことであり、一つは、食料・農業・農村政策審議会の企画部会において検討されている基本計画の見直しとの整合性を保つことである。／しかしながら、現在のところ、WTO農業交渉については、本年7月に一応の枠組みの合意が行われたが、基本計画の見直しについては、企画部会の8月の「中間論点整理」以降引き続き議論が進められているものの、現時点では、最終的な形が定まっていない状況にある。／特に、経営安定対策（品目横断的政策）については、現行の麦政策の中核である麦作経営安定資金の存廃と直接関係しており、この経営安定対策（品目横断的政策）の具体的な方向性がどのようになるかは麦政策の改革を大きく左右するものであるが、現時点における状況は、本委員会の検討に大きな制約を与えることとなっている。／このような状況ではあるが、座長としては、これまで本委員会において多くの議論が積み重ねられてきたこと、経営安定対策（品目横断的政策）に関連する部分以外については概ね意見が一致していると考えられること等を踏まえれば、現段階で得られた結果を一応取りまとめておく必要があると考え、今回別紙のとおり取りまとめ（案）を提示した。これに対し、担い手のあり方や経営安定対策（品目横断的政策）について議論が続いており、その具体的な姿が決まっていない段階で、これらを前提とした取りまとめを行うことについては問題が多いとの強い意見があったことも事実である。／した

がって、以上のような状況を踏まえれば、現時点では、本委員会としては取りまとめは行わず、別紙については、座長の取りまとめ（案）として預かり、今後、経営安定対策（品目横断的政策）について具体的な姿が示された段階で、これについて検証を行った上で、必要な整理を行い、最終的な取りまとめを行うこととする」（第10回会合における「座長整理メモ」）として、「基本計画」の見直し、とりわけ「品目横断的政策」の概要が明らかになるまでは最終的な取りまとめは行わないこととした。

その後、「基本計画」見直し作業の終了を受けて05年3月に新「基本計画」の閣議決定が行われ、同計画の具体的な推進のために05年10月に「品目横断的経営安定対策」「米政策改革推進対策」「農地・水・環境保全向上対策」の3施策からなる「経営所得安定対策等大綱」が発表され、「品目横断的政策」＝品目横断的経営安定対策の内容が確定したことにより、小委員会は同05年10月に開催された第11回会合において、04年11月の「座長取りまとめ案」の内容をほぼ踏襲した最終報告書＝「今後の麦政策のあり方」（以下、「あり方」）を決定し、これが食料・農業・農村政策審議会報告とされて、麦政策・制度再編の方向が確定したのである。

この「今後の麦政策のあり方」決定までの小委員会の経緯からも、今回の麦政策・制度再編が、民間流通移行後の麦をめぐる諸問題への対処とともに、品目横断的経営安定対策の導入対応という側面を持っていることがわかる。

2 「今後の麦政策のあり方」の内容

（1）「あり方」の基本的性格

「あり方」は大きく「第1 新たな麦政策の構築に当たっての基本的考え方」「第2 国内産麦対策の見直し」「第3 外国産麦の輸入及び売渡し」「第4 麦加工産業対策の推進」の4部分からなるが、全体の基本的性格を示しているのが「第1 新たな～」の部分である。

そこでは、国産麦のほぼ全量が民間流通に移行し、小麦が新「基本計画」における2015年度の生産努力目標に到達している一方で、品質・生産性の向上が遅れていること、また、安価な小麦粉調整品等の輸入が増加する中で麦加工産業には原料調達面も含めたコストダウンによる国際競争力の強化が求められていること、麦会計には大幅な赤字が継続していること、「効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を占める望ましい農業構造を確立することが必要となっている」こと、などを指摘した上で、新「基本計画」において麦が「諸外国との生産条件格差の是正対策・・・とともに、収入の変動による影響の緩和対策」＝品目横断的経営安定対策の対象品目とされ、また、WTOやFTAとの関係において「国際規律の強化や中長期的な貿易自由化（内外価格差の縮小等）の流れにも対応しうるような政策体系の構築が麦についても強く求められている」中で、「現行の麦の施策・制度全般について見直しを行い、担い手の育成・確保を通じた需要に応じた良品質麦生産、コストダウン等を通じた麦加工産業の国際競争力の強化を図るとともに、麦会計の健全化

等を目指すことが必要となっている」ことを強調している。

これは、「あり方」が、品目横断的経営安定対策の実施という状況を踏まえた形で、民間流通移行後の麦をめぐる問題に対処するために、麦政策・制度の再編を行うことを目的としていることを確認させるものとなっている。

(2) 麦作経営安定資金・政府無制限買入制度の廃止

「あり方」は「第2 国内産麦～」において「品目横断的経営安定対策の導入に伴う既存政策の整理」という項を設け、①麦作経営安定資金を廃止して品目横断的経営対策へ移行させる、②政府無制限買入れを廃止の方向で整理する（これに伴い、国産麦の政府売渡しもなくなる）、ことを打ち出した。

①は、麦が品目横断的経営安定対策の対象品目に含まれたことにより、麦作経営安定資金が品目横断的経営安定対策の「生産条件不利補正対策」（後述）に代替されることになったことに伴うものである。②は、「新たな麦政策大綱」で「民間流通の定着に伴い、政府買入れの必要性は漸次薄れていき、最終的には不要となると考えられるが、民間流通への円滑な移行を図る観点から、民間流通が定着するまでの間は政府買入れの途を残すこととする」とされたことに関連して、05年産で民間流通が100%となった下では政府買入れの必要性はなくなり、また、政府無制限買入制度を存続するならばすべての麦生産者が政府への麦売渡しを引き続き行えることになるが、これは価格・所得保障を一定規模以上の「担い手」に限定した品目横断的経営安定対策と矛盾をきたすとして、廃止することとされたものである。また、「あり方」の中では触れられていないが、小委員会においては政府無制限買入制度の存在がいつでも政府に麦を引き取ってもらえるという生産者の意識を生み、これが麦の品質向上を妨げているという議論もなされており¹⁴⁾、政府無制限買入制度廃止の提起はこのような議論をも受けたものである。

なお、「あり方」では「無制限買入れの廃止についての生産者の不安感を払拭する必要があるとの意見も踏まえつつ、国内産麦について今後とも適正かつ円滑な民間流通が確保されるよう、麦の全体需給を示すなどその条件整備を図ることが必要である」として、政府による麦需給計画の策定を提起した。

(3) 民間流通制度の仕組みの見直し

さらに「第2 国内産麦～」では「民間流通制度の見直し」の項が設けられ、民間流通移行後における「仕組み」の改定経過を踏まえながら、2007年産以降について契約の複線化（現物取引の導入、複数年度契約の試行的導入）、追加契約麦（アローワンスを超えた麦）への入札取引の導入、相対取引における実績シェアのみによる現行の仕組みの見直し、入札の仕組み（義務上場制、値幅制限等）の見直しに関して、定期的な検証と見直しを行っていくことの重要性が述べられている。

その上で、「加工原料としての麦の特性を考えると、今後とも播種前契約を基本とした

仕組みとなると考えられる」とした上で、「引き続き需要に応じた良品質で生産性の高い麦の生産に取り組むため、播種前契約の徹底を図るとともに、追加契約麦については、品目横断的経営安定対策への転換に併せ、その取扱いについて、今後、早急に検討する必要がある」としている。

また、「品目横断的経営安定対策への転換に併せて、品質改善を推進する観点から、品質評価の基準について、17、18年産の運用状況をみつつ、現行の品質区分の適正化を念頭に置きながら、生産実態・実需者ニーズを踏まえ、適切に見直しを行う必要がある」として、05年産から麦契約生産奨励金・麦作経営安定資金に導入された新ランク区分についてさらなる見直しを求めている。

さらに、「民間流通麦にかかる流通コストについては、民間流通への円滑な移行を図る観点から、当面政府がその負担を助成することと整理されたものであり、民間流通への完全移行という状況を踏まえ、本来のあり方に立ち返り、見直す必要がある」として、流通費・保管費等の政府負担を廃止する方向を打ち出した。

なお、「第2 国内産麦～」では、農産物検査規格の見直しや新品種の開発、さらには担い手の育成として「特に水田地帯においては、地域水田農業ビジョンにおける地域の合意形成を通じて、担い手の積極的育成を図るとともに、これら担い手への麦作の集積の一層の加速化（作業受託に止まらず、農地の利用集積の加速化）、さらには米等を含む麦以外の作物も含めた農地の利用集積も進めることが必要である」として「効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を占める望ましい農業構造」の確立に向けた取組みも提起されている。

（4）輸入麦に関する制度の見直し

「第3 外国産麦の～」では輸入麦に関する諸制度の見直しが提起されている。そこでは、まず「国家貿易の維持」という項がたてられ、今後とも麦の国家貿易を維持すること、その上で「麦の全体需給を示すことなどにより、国産麦の民間流通の定着と外国産麦の安定的な供給を図ることが必要である」としている。この「麦の全体需給を示すこと」は、政府無制限買入制度廃止に伴って行うとされた、政府による麦需給計画の策定と同じものである。

「備蓄制度の見直し」の項では、備蓄量が2005年度末に従来の2.6ヶ月から2.3ヶ月へと見直されたことが述べられた後、「官民分担については、民間の在庫だけでは安定供給に支障を来す場合に、国が最後の出し手として放出することで安定供給を図るという考え方に立ち、通常時の需給操作に必要な在庫（例えば現行の民間のランニングストック0.6ヶ月分に現行の備蓄水準に係る民間保有分のうちの需給操作分を加えた水準）は民間が保有し、不測の事態において通常時の需給操作に必要な在庫だけでは不足するものは備蓄として国が保有するという整理を行うことが必要である。なお、この整理については、制度全体の費用負担の削減の観点から、早急に行うことが必要である」として、財政支出削減の点が

ら備蓄の官民分担を民間負担増の方向で見直すことを提起している。

「外国産麦の売渡しの見直し」の項では、国家貿易の維持を前提としつつ、「国家貿易では最新時点における実需者の多様なニーズにきめ細かく対応することに限度があることも事実であり、このため、このような実需者ニーズに対応できるようにする等との観点から、米や飼料用大麦について既に導入されているSBS（simultaneous buy and sell = 売買同時入札）方式を、新たに麦についても導入する必要がある」として、SBS方式の導入が提起された。また、国産麦の政府無制限買入制度の廃止による国産麦政府標準売渡価格の廃止に対応させて輸入麦についても政府標準売渡価格を廃止し¹⁵⁾、廃止後の売渡価格については政府買付価格（輸入委託商社に支払う買入委託代金）に一定のマークアップを上乘せした価格とすることが示された。

さらに、従来どおり輸入麦のマークアップを国産麦への助成金（06年度までは麦作経営安定資金、07年度以降は品目横断的経営安定対策の「生産条件不利補正対策」の麦に関する部分）及び管理経費に充てることとしたが、その水準については「麦加工産業の国際競争力の強化に十分留意したものとすること」、また、コストプール方式の破綻状態の下で一般会計からの繰入れが行われてきたことに関しては「今後の経済社会の変化等を踏まえれば、納税者負担についてさらに制約が強まることに十分留意することが必要であり」、「品目横断的経営安定対策の導入は、麦作経営安定資金等既存制度・施策からの転換となるが、その転換に際しては、麦のマークアップの使途に関し、マークアップが実需者負担であり、ひいては消費者負担であることに十分留意する必要がある」とした。また、これと関連して「管理コストの削減」の項が設けられ、保管料単価の見直しや4万t級の大型船の一層の活用など「小委員会中間論点整理」で示されたものと同様の提起が行われている。

なお、「第4 麦加工産業～」では、麦加工産業の体質強化の自主的な取組を促進するため「中小企業新事業活動促進法」や「産業活力再生特別措置法」などの活用が提起されている。

第4節 2007年度再編麦政策の特徴

1 改定食糧法・担い手経営安定新法と再編麦政策の枠組み

「あり方」が示した方向で麦政策・制度を再編するために、2006年の第164回国会において食糧法中の麦に関する規定を一部変更するための食糧法の改定が行われ、改定法は同年6月21日に公布された。また、同国会では05年10月発表の「経営所得安定対策等大綱」で打ち出された品目横断的経営安定対策を導入するための「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律」（以下、担い手経営安定新法）の制定も行われ、これも同6月21日に公布された。

この2つの法律によって「あり方」に沿っての麦政策・制度再編はその法的根拠が与えられ、これを受けて再編の内容が具体化されていった。以下、その概要を見ていこう。

(1) 改定食糧法の内容とその具体化

まず、改定法では、改定前の第41条が全面削除された。改定前第41条はその第1項で「政府は、政令で定めるところにより、麦をその生産者又はその生産者から委託を受けた者の売渡しの申込みに応じて、無制限に買い入れなければならない。」として政府無制限買入制度について規定し、また、第2項では「前項の規定による政府の買い入れの価格（以下、この条において「政府買入価格」という。）は、政令で定めるところにより、農林水産大臣が、麦の生産費その他の生産条件、麦の需要及び供給の動向並びに物価その他の経済事情を参酌し、麦の再生産を確保することを旨として定める。この場合においては、国内における麦作の生産性の向上及び国内産麦の品質の改善に資するよう配慮するものとする。」として政府買入価格について規定していた。同条の全面削除は「無制限」の政府買入を廃止しただけではなく、政府買入自体を廃止したことを意味するものであり、これによって国産麦については「政府買入価格」そのものも消滅した。

先述のように「あり方」では政府無制限買入制度廃止に対する生産者の不安を払拭するために政府による麦需給計画の策定を提起したが、これを受けて改定法第41条（麦の需給見通し）では「農林水産大臣は、麦の需給及び価格の安定を図るため、政令で定めるところにより、毎年、麦の需給に関する見通し（以下「需給見通し」という。）を定めるものとする。」（第1項）、「需給見通しにおいては、次に掲げる事項を定めるものとする。1 麦の種類別需要数量に関する事項 2 前号の種類別需要数量に対応する麦の生産数量及び輸入数量に関する事項 3 麦の備蓄の種類別目標数量その他麦の備蓄の運営に関する事項 4 その他麦の需給の安定に関する重要事項」（第2項）が定められた。そして、これに基づいて07年3月には「麦の需給に関する見通し」が作成された¹⁶⁾。

改定法第41条第2項第3号の備蓄規定に関しては、改定法第3条（定義）の第3項「この法律において『麦の備蓄』とは、麦の輸入の途絶等によりその供給が不足する事態に備え、必要な数量の麦を在庫として保有することをいう。」、第42条（麦等の輸入を目的とする買入れ及び当該麦の売渡し）の第4項「第1項の規定による麦の買入れ及び第2項の規定による当該麦の売渡しは、麦の適切な供給及び麦の備蓄の円滑な運営を図るため、需給見通しに即して行うものとする。」という規定も設けられた。改定後も麦の国家貿易に関する規定について変更はなく、「あり方」の提言どおり国家貿易による麦輸入は存続となったが、上記の改定法における備蓄関連規定は、麦の国家貿易が、「あり方」が提起した備蓄の官民分担の見直しをも考慮に入れて行われる態勢になったことを示すものである。

改定法では、政府保有麦の売渡方法・売渡価格等を規定した改定前の第43条（麦の政府売渡し）も全面削除された。改定法によって国産麦の政府買入れが廃止されたのであるから、これに伴って国産麦の政府売渡しに関する規定についても削除が行われるのは当然であるが、改定法は「あり方」の方向に沿って改定前第43条を全面削除することによって、輸入麦の政府標準売渡価格をも廃止したのである（輸入麦の政府売渡方法に関する規定は改定法第42条第2項に移動）。これによって、輸入麦の政府売渡価格は「第1項の輸入を目

的とする買入れに係る麦を前項の規定により売り渡す場合の価格は、国際約束に従って農林水産大臣が定めて告示する額を、当該麦の買入れの価格に加えて得た額を超えてはならない。」(改定法第42条3項)というWTO農業協定に関連する規定以外には拘束されなくなった。

これを受けて、07年度から輸入麦の政府売渡しは、従来、毎年、食料・農業・農村政策審議会の答申を受けて決定されてきた標準売渡価格をベースとした年間固定価格ではなく、過去の一定期間における銘柄別の政府買付価格の加重平均に年間固定のマークアップを加えて決定される「価格変動制」に基づく価格で行われることになった。具体的には毎年4月・8月・12月に改定が行われ、そこで使用される政府買付価格は改定月の3ヶ月前までの8ヶ月間の価格の加重平均が用いられる(当面の間は経過措置として、4月・12月の年2回改定、8ヶ月移動平均で行われる)。なお、標準売渡価格が廃止された下での価格変動の激変緩和措置として、価格改定幅に制限が付けられ(小麦は±5%、大麦は±15%)、価格改定幅が1%未満の場合には当該期の改定は行わないことになった¹⁷⁾。

また、国家貿易に関わって、改定法は新たな規定として第43条(輸入に係る麦等の特別な方式による買入れ及び売渡し)を設け、「政府は、麦等の輸入を行おうとする者及び当該輸入に係る麦等の買受けを行おうとする者の連名による申込みに応じて、当該輸入に係る麦等を買入れることができる。」(第1項)として、「あり方」で提起されたSBS方式を国家貿易の1形態として規定した。

このSBS方式は、従来農林水産省との輸入契約によって国家貿易で輸入していた銘柄を本船単位で輸入する区分(区分Ⅰ)と、関税相当量を支払って民間貿易で輸入されてきたような特別な需要に対応する銘柄をコンテナ単位で輸入する区分(区分Ⅱ)に分けられることになり、区分Ⅰについては対象銘柄は小麦についてはPHとデュラム小麦、最低輸入単位は1000t、区分Ⅱについては対象銘柄はSBS以外の国家貿易(=一般国家貿易)で輸入する銘柄以外の銘柄(輸入区分Ⅰの対象銘柄は対象となる)、最低輸入単位は100tとされた¹⁸⁾。そして、入札数量は基本的には需要者からのヒアリングに基づいて決定、入札回数は区分Ⅰでは毎月、区分Ⅱでは07年度は年2回行い、入札方式は米において行われている方式を準用し、引渡申込価格(=政府買入価格)が買入予定価格(予め政府が設定)以下で、かつ買受申込価格(=政府売渡価格)が売渡予定価格(引渡申込価格に一定のマークアップを加えたもの)以上であって、引渡申込価格と買受申込価格の差額が大きい申込みから、入札予定数量に達するまで順次契約の相手方として決定していく、とした¹⁹⁾。

(2) 担い手経営安定新法の内容とその具体化

担い手経営安定新法は、第1条(目的)で「この法律は、米穀、麦その他の重要な農産物に係る農業の担い手に対し、我が国における生産条件と外国における生産条件の格差から生ずる不利を補正するための交付金及び農業収入の減少がその農業経営に及ぼす影響を緩和するための交付金を交付する措置を講ずることにより、その農業経営の安定を図り、も

って国民に対する食料の安定供給の確保に資することを目的とする。」として、第2条（定義）で「対象農産物」と「対象農業者」（＝「担い手」）を定め、第3条（生産条件に関する不利を補正するための交付金の交付）と第4条（収入の減少が農業経営に及ぼす影響を緩和するための交付金の交付）によって対象農産物・対象農業者に対して行う措置を規定している。

上述のように、担い手経営安定新法は品目横断的経営安定対策の骨子を法定化したものであり、その具体的な諸措置は同法制定を受けて06年7月に発表された「経営所得安定対策等実施要項」を始めとする諸行政文書によって定められた。それらの文書を基に品目横断的経営安定対策の概要をまとめるならば以下のようなになる。

まず、担い手経営安定新法第2条で規定された対象農業者については、水田または畑作経営を行っている認定農業者（個人・農業生産法人）及び集落営農組織（特定農業団体、または特定農業団体と同様の条件を満たす組織）で、経営規模が認定農業者では原則として都府県で4ha以上、北海道で10ha以上、集落営農組織では原則として都府県・北海道とも20ha以上とされた²⁰⁾。

同第2条規定の対象農産物は、第3条規定の措置＝「生産条件不利補正対策」においては麦・大豆・甜菜・でん粉原料用馬鈴薯の4品目が、第4条規定の措置＝「収入減少影響緩和対策」においては麦・大豆・甜菜・でん粉原料用馬鈴薯の4品目に米を加えた5品目が、それぞれ該当品目とされた²¹⁾。麦は両対策において対象農産物として位置づけられた。

生産条件不利補正対策に基づく対象農業者への交付金の交付は、対象4品目についての対象農業者の過去の生産実績（2004年産から06年産までの過去3ヶ年における「麦作経営安定資金」や「大豆交付金」など各品目の交付金・助成金の対象数量を面積換算したもの²²⁾）に基づく支払いを7割、当該年の生産量・品質に基づく支払いを3割として行われることになった。これは、WTO対応として「緑の政策」（当該年の農業生産を刺激しないという理由で、WTO農業協定の国内農業保護削減の対象外とされている）たる過去実績に基づく支払いを中心に据えつつも、新「基本計画」が提示した食料自給率向上や消費者・実需者ニーズを踏まえた国内農産物の品質向上を図るためには、「黄の政策」（当該年の国内農業生産を刺激するという理由で、WTO農業協定の国内農業保護削減の対象とされている）に該当する政策も行う必要があったことによる。

そして、小麦に関しては、過去の生産実績に基づく支払いについては10a当たり平均2万7740円、当該年の生産量・品質に基づく支払いについては60kg当たり2110円（Aランク・1等）という額が示され、両者を合わせて10a当たりで4万0400円、60kg当たりで6250円という支援水準が見込まれた。

収入減少影響緩和対策は、天候不順や市場価格下落等によって対象農業者の農業経営の収入が減少した際に、その影響を緩和することを目的としたものである。具体的には、対象品目ごとの当該年の収入と基準期間（過去5年中の最高年と最低年を除いた3年）の平均収入との差額を対象農業者の経営ごとに合算・相殺し、減収額の9割を積立金（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し、政府3：生産者1の割合での拋出を行う)の範囲内で補填する(農業災害補償制度による補償との重複を排除する)仕組みとされた。

なお、品目横断的経営安定対策の実施に当たっては、各品目別の各種財源を一括経理することを目的に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が行われ、07年4月から新たに「食料安定供給特別会計」が設置された。

2 「仕組み」をめぐる動き

先述したように、「仕組み」に関しては04年9月に協議会で「民間流通制度の見直しについて」が決定された。そこで示された検討課題のうち「アローワンスの一律的運用の見直し」は06年産の「仕組み」で具体化されたが、民間取引の根幹に関わる課題については07年度からの麦政策・制度の再編に合わせて見直すこととされていた。

05年10月に「あり方」が発表され、06年に入って第164回国会で食糧法改定案・担い手経営安定新法案が審議される中、06年5月に開催された協議会では07年度からの麦政策・制度の再編を見越して、先の検討課題を具体化させて07年産の「仕組み」を決定した。

そこでは、①取引の基本は引き続き播種前契約とし、現物取引は例外的な扱いとするものの、播種前に契約が成立しなかった麦を対象として収穫後に現物取引を導入する、②相対取引については、過去の買受実績シェアに基づいて行うとされていた従来のルールを改め、売り手と買い手の双方の協議・合意の下で取引を行うよう努める、③相対取引の範囲内で複数年契約を試行的に実施する、また、08年産ではさらに複数年契約の具体化に向けて検討する、④アローワンスの考え方をより明確にして天候以外の要因についてはアローワンスを認めないこととし、天候以外の要因による増産分については現物取引扱いとし、減産分については違約金の対象とする、⑤入札における値幅制限について大麦・裸麦も±7%にする、⑥入札の申込限度数量を大麦・裸麦についても買い手の購入実績の1.35倍から1.45倍に引き上げる、⑦追加契約及び現物取引契約の対象となる麦について、売り手が希望する場合には通常契約の入札に準じて入札に付することができるようにする、という改定が行われた。また、義務上場制、値幅制限の見直し等については次年度以降の検討課題とされた²³⁾。

07年5月の協議会で決定された08年産の「仕組み」は基本的に前年産のそれを引き継ぐものであったが、①入札取引を活性化させるために、入札回数が2回であるにもかかわらず落札結果は2回目の終了後に1回目と2回目を合わせて公表されている現行のシステム(実質的に1回入札2札)を変更して、入札実施回ごとに銘柄別の落札平均価格を速やかに公表する、②08年産の具体的なアローワンスについては、作況等の実態を精査しつつ「民間流通地方連絡協議会」(以下、「地方協議会」)²⁴⁾において協議・決定する、③毎年6月から7月に開催される「地方協議会」で行われる「ミスマッチ」解消に向けた議論に沿って生産者側が販売予定数量を修正検討するための時間に余裕をもたせ、より需要にあった販売予定

数量が積み上がるようにするために、入札の時期を従来の8月から8～9月にずらす、という点に変更された²⁵⁾。

なお、07年5月の協議会では今後の「仕組み」に関する課題についても議論が行われたが、そこでは実需者側から、①輸入麦政府売渡価格の変動制への移行を受けての播種前契約や播種前入札取引のあり方の見直し（追加契約の全量や通常契約の一部への現物取引の導入など）、②アローワンスの縮小、③品質取引の廃止、④麦契約生産奨励金の根本的見直し・整理、などが要望事項として出され、これらについては協議会の直接的取扱事項ではない③の麦契約生産奨励金を除いた各項目が今後の検討課題とされた²⁶⁾。

3 2007年度における品質評価基準の改定

先述したように「あり方」では「品目横断的経営安定対策への転換に併せて、品質改善を推進する観点から、品質評価の基準について、17、18年産の運用状況をもつつ、現行の品質区分の適正化を念頭に置きながら、生産実態・実需者ニーズを踏まえ、適切に見直しを行う必要がある」とされたが、これは2007年産から麦作経営安定資金に代わるものとして導入される生産条件不利補正対策（そのうちの「当該年の生産量・品質に基づく支払いの部分」）及び07年産からの麦契約生産奨励金に適用する品質評価基準について、05年産・06年産からの改定を求めたものであった。

これを受けて、06年3月に農林水産省総合食料局長の下に、生産者団体、製粉企業等の実需者、学識経験者等からなる「品質評価基準の見直しに関する検討会」が設けられ、3回の検討会（別途、作業部会が3回開催される）を経て同年7月に最終報告書がまとめられた。そして、これに基づいて07年産から国産小麦の約5割を占める日本めん用小麦に対して新たな品質評価基準が適用されることになった。

検討会は「現行の品質評価の基準は、当面2年間を移行期間として、本来実需者が望む基準よりも達成しやすい基準で設定されたものであり」「19年産以降は、食糧法の改定に伴い、国内産麦が完全な民間流通へ移行することから、さらなる良品質麦生産を実現し、需要に応じた生産体制を築いていくことが重要であるため、品質評価基準の見直しについて検討を行う」²⁷⁾という趣旨で開催されたことからわかるように、品質評価基準をより厳しい方向で改定することを目的としたものであった。そこには、先述したように05年産からの新区分方式導入の際、各ランクのシェアを07年産でA30%、B40%、C30%、D0%とする目標が示されていたにもかかわらず、実際には05年産において日本めん用小麦でAが83.8%、Bが9.3%、Cが6.4%、Dが0.4%となり²⁸⁾、04年産までとほとんど変わらない状況となったため、新区分方式を実質化させるためには評価基準を厳しくする必要がある、という認識があった。

検討会では、評価基準をより厳しいものに改定することを求める実需者側と、微温な改定に止めたいとする生産者団体側との意見の対立があったが、結論としては、現行のたんぱく・灰分・容積重・フォーリングナンバーの4項目についてそれぞれの「基準値」「許容値」の達成数でランクを決定するという枠組みを引き継ぎつつ、「基準値」「許容値」を

次のように見直すこととなった²⁹⁾。すなわち、①たんばく（「実需者が望む基準値」は10.0～11.0%）については基準値を現行の「9.5～11.5%」から「9.7～11.3%」に狭めるとともに、許容値についても「8.0～13.0%」を「8.5～12.5%」に狭める（低アミロース品種の許容値は8.0～13.0%のまま）、②灰分（「実需者が望む基準値」は1.50%以下）については基準値は「1.60%以下」で変更しないものの、許容値については「1.70%以下」から「1.65%以下」へと変更して厳格化する、③容積重については基準値を現行の「833g/l以上」を「実需者が望む基準値」である「840g/l以上」とする（容積重には「許容値」はない）、④フォーリングナンバー（「実需者が望む基準値」は300以上）については、現行の基準値がすでに「300以上」であり、また、日本めん用小麦のほぼ全量がこれをクリアしているために基準値の見直しは行わないこととし、また、許容値の「200以上」についても見直しは行わない、というものである。

以上、改定された品質評価基準は、生産者団体側の意見を無視できなかったためにたんばく・灰分の「基準値」については「実需者が望む基準値」よりも緩やかなもので止まったが、全体としては「基準値」「許容値」とも従来よりも厳しいものになったのである。

4 国内麦生産にとっての再編麦政策の意味

以上、2007年度再編麦政策の概要を見てきたが、それでは再編後の政策は国内の麦生産にとってどのような意味を持つのだろうか。

まず、麦は品目横断的経営安定対策の対象品目となったが、これによって対象農業者以外の生産者が生産した麦は生産条件不利補正対策及び収入減少影響緩和対策の対象から外されることになった。しかし、とくに生産条件不利補正対策の交付金（先述のように60kg当たりAランク・1等で6250円）は従来の麦作経営安定資金に代わるものであり、これが交付されないとするならば、市場販売価格（06年産の小麦全銘柄平均入札指標価格は60kg当たり2232円）だけで生産費（06年産小麦60kg当たり「田畑計」の全算入生産費は北海道で7638円、都府県で9238円³⁰⁾）を補償することはできないのであって、これはとりわけ対象農業者となれる規模にはない農家によって生産が担われており、また、米生産調整政策における産地づくり交付金の交付対象にもならない（つまり、市場販売価格に産地づくり交付金を加えることによって生産費を補償するという可能性もない）都府県の水田裏作麦・畑作麦の生産に大きな打撃を与えることになる。

都府県の水田裏作麦・畑作麦についても、それを担当する農家が個別に規模を拡大したり、内実を伴う集落営農組織³¹⁾を結成したりして品目横断的経営安定対策の対象農業者になるならば、生産条件不利補正対策による交付金が交付されて、麦生産を続けることは可能である。ただし、このような対応を行う場合、それが実質的に賃貸借で行われる場合においては「借り手」による「貸し手」への小作料＝地代支払いが必要となり、また、実質的に作業受委託で行われる場合には委託者による受託者への作業料金支払いが必要となる。

つまり、個別農家の規模拡大であろうと、内実を伴う集落営農組織の結成であろうと、経営規模の拡大は生産コストを低下させる可能性を持つが、他方では地代や作業料金などコストを伴う新たな経済範疇を発生させるのであり、この新たな経済範疇への対応が規模拡大した経営体の存続を左右することになる。この場合、賃貸借における地代は「貸し手」が麦生産から得ていた所得が基本になるであろうし、作業受委託の場合の作業料金は委託者の当該作業委託によるコスト低減額が基本になるであろうから³²⁾、この水準の地代や作業料金を保障するためには、生産者手取価格は（生産費に対する）現在の水準を大きく下回るものであってはならないと考えられる。なお、これは現状の国内生産量を前提としているのであるから、麦生産の全般的な拡大を目指すならば生産者手取価格の水準を維持しないし拡大することが必要となる。

しかし、再編麦政策は生産者手取価格の水準を相当程度引き下げる可能性を持っている。その最大の制度的問題は、生産者手取価格を下支えする措置の欠落である。

改定前の食糧法では、政府無制限買入制度の下、麦生産者は政府に対して「麦の生産費その他の生産条件、麦の需要及び供給の動向並びに物価その他の経済事情を参酌し、麦の再生産を確保することを旨として定め」られる政府買入価格で麦を無制限に売り渡すことができたのであり、これは政府無制限買入制度が生産者手取価格を政府買入価格以下には下げないという、生産者手取価格の下支え機能を有していたことを意味する³³⁾。先述したように、00年度以降民間流通移行が大きく進んだのは政府買入麦の生産者手取価格よりも民間流通麦のそれを有利にする諸措置がとられたことによるところが大きいですが、これは見方を変えるならば、経過措置として政府無制限買入制度が残された下で民間流通を促進するためには、民間流通麦の生産者手取価格の方を有利にする諸措置をとらざるを得なかったということである。このことは、政府無制限買入制度は民間流通が麦流通のほとんどを占めるようになった状況下でも、民間流通麦の生産者手取価格を政府買入価格以下には下げないという、生産者手取価格の下支え機能を有していたことを示すものである。確かに政府無制限買入制度は「ミスマッチ」を発生させる一因ではあったが、生産者手取価格を下支えするという機能を有していたという側面は再認識しておかなければならない。

今回の麦政策・制度再編では政府無制限買入制度が廃止されたが、これに代わる生産者手取価格の下支え措置は設定されていない。このような中、再編後の麦生産者手取価格において圧倒的な割合を占めることになる生産条件不利補正対策では、コストプール方式の破綻状況が続く中、その交付金単価は従前の麦作経営安定資金の単価から引き下げられ（60kg当たりAランク・1等6650円から同6250円へ）、同対策の「当該年の生産量・品質に基づく支払い」に適用される品質評価基準も、「ミスマッチ」を解消するためとして厳格化された。これは麦契約生産奨励金における品質評価基準の厳格化と相俟って生産者手取価格を引き下げるものとなる³⁴⁾。

また、輸入麦政府売渡価格変動制の導入では、一定のマークアップを年間固定するということになっているが、この間、国際競争力の観点から製粉産業をはじめとする麦加工産

業が輸入麦政府売渡価格の引下げを求めており、現に従前の年間固定制の下においても政府売渡価格が引き下げられてきた状況を見るならば、このマークアップは引き下げられることはあっても、引き上げられることは考えにくい。これは現在のコストプール方式の破綻状況が今後も続くであろうことを意味するが、これは政府の財政支出削減方針の下で一般会計から食料安定供給特別会計への繰入額の削減が求められる中、生産条件不利補正対策の交付金額の抑制へと繋がり、麦の生産者手取価格を引き下げることになる。

生産条件不利補正対策に関してさらに述べるならば、先述のようにその交付金は「過去の生産実績」を7割、「当該年の生産量・品質に基づく支払い」を3割として交付されることになった。しかし、これは2004年産から06年産において麦を生産していた対象農業者に対しては07年産以降（11年産まで）麦を生産しなくても「過去の生産実績」に基づく交付金が支払われ、他方、07年産以降新規に麦を生産する対象農業者に対しては「当該年の生産量・品質に基づく支払い」しか行われられないという状況を生み出している³⁵⁾。つまり、生産条件不利補正対策の仕組み自体が麦の生産を抑制する作用を持っているのである。

さらに、民間流通取引の「仕組み」については、「ミスマッチ」解消に向けた措置として07年産から大麦と裸麦における値幅制限の拡大やアローワンスの厳格化などが行われるが、輸入麦政府売渡価格が引き下げられる方向にある中での値幅制限拡大は入札取引価格の下落を促進することになるであろうし、アローワンスの拡大は生産者側の負担を増加させるがゆえに実質的に生産者手取価格を引き下げものとなる。また、07年5月の協議会において、アローワンスのさらなる縮小、品質取引の廃止、麦契約生産奨励金の廃止などが実需者側から提起されたが、これが実現すれば生産者手取価格はさらに下がることになる。

以上、再編麦政策は、生産者手取価格の下支え措置を持たない中、生産者手取価格の水準を相当程度引き下げる可能性を持っており、それゆえ、そこで行われる「ミスマッチ」解消のための措置は生産拡大には繋がりにくいものになっている。したがって、再編麦政策は部分的には「ミスマッチ」解消をもたらすかもしれないが、全体的には国内の麦生産を縮小させる方向に働くことになろう。

なお、「経営所得安定対策等大綱」において品目横断的経営安定対策と「表裏一体」のものとして打ち出された米政策改革推進対策の下、07年度から米生産調整の主体を政府・地方公共団体から生産者・生産者団体に移した新たな米生産調整政策＝「新需給調整システム」が開始された。そこでは内容上の若干の変更はありつつも従来の「産地づくり交付金」が引き継がれ、その予算規模もほぼ従来水準となった（約1480億円）。しかし、生産者・生産者団体主体の生産調整への移行は生産者の米生産調整参加行動を弱めるものであり、これは「新需給調整システム」において従前の「麦・大豆品質向上対策」（1万3000円/10a）が廃止されたこと、また、上述したように麦の生産者手取価格水準の下落が予想されることと相俟って、生産者の転作麦作付意欲を減少させ、転作麦の生産減少をもたらす可能性を持つものである。

第5節 再編麦政策の性格

2007年度における麦政策の再編は、00年度の民間流通移行後に現れた国産麦をめぐる諸問題への対応と、05年3月策定の新「基本計画」に基づいて07年度から開始される品目横断的経営安定対策への対応という、2つの大きな政策的要請を背景として行われた。

ここでは、「ミスマッチ」の解消、及び品目横断的経営安定対策との整合性を主な理由として政府無制限買入制度が廃止されたが、これは同時に生産者手取価格の下支え措置を失わせるものであった。そして、再編麦政策・制度では政府無制限買入制度に代わる生産者手取価格の下支え措置は設定されない一方で、生産者手取価格に決定的な意味を持つ生産条件不利補正対策は従来の麦作経営安定資金よりも引き下げられ、また、「ミスマッチ」解消のための施策は生産者負担を増加させる方向で行われ、さらに「新需給調整システム」の下で転作麦の生産についても厳しい状況が現れるなど、国内麦生産に厳しい政策的・制度的状況が作られている。

したがって、再編麦政策・制度は、たとえ「ミスマッチ」解消に一定の効力を発揮したとしても、それは国内麦生産が縮小することであり、全体としては国内麦生産を発展する方向には繋がらないと考えられる。

国内の麦生産を発展させるには「ミスマッチ」の解消は必要であり、そのためには生産条件不利補正対策や「仕組み」において市場評価を正確に反映させる仕組みを作ることが求められるが、それは生産者手取価格を国産麦の再生産を保障する水準に保つことが前提でなければならない。したがって、(小)麦に充当する生産条件不利補正対策の財源をコストプール方式で賄うことが難しいならば一般会計からの補填が必要であり、そのための国民合意を作ることが求められる。また、「過去の生産実績」7割、「当該年の生産量・品質に基づく支払い」を3割という生産条件不利補正対策のあり方は国内麦生産の発展には繋がりにくいものであり、「当該年の生産量・品質に基づく支払い」の比重を高めていく必要があるが、そのためにはWTO農業協定の内容を修正していく取組みも求められる。さらに、米と麦の間で収益に大きな差がある現状を踏まえるならば、「新需給調整システム」の産地づくり交付金についても、(生産者・生産者団体が生産調整の主体となった現状ではなおさら)収益格差を大きく縮めるような交付金額が必要となる。

この間、オーストラリアやヨーロッパでの異常気象による小麦の減産や、アメリカにおけるバイオエタノール用のトウモロコシへの小麦の作付転換などによって小麦の国際価格が上がり、輸入小麦の政府売渡価格が07年10月から10%引き上げられる状況の下、07年9月に行われた民間流通小麦の入札取引価格(60kg当たり全銘柄平均指標価格)は前年度を6.6%上回る2470円となった(値幅制限は±7%)。これは00年産の入札取引開始以降最高の水準である。しかし、このような国際的な需給逼迫が今後も続くかどうかは不透明であり、また、この程度の入札価格の上昇では麦作経営安定資金と比較した生産条件不利補正対策の減額分を賄うことはできない。

国内の小麦生産の発展を目指すならば、前章で述べたように、小麦の生産者手取価格が少なくとも「都府県・田作」の平均生産費をカバーする水準に維持できるような政策措置をとることが必要なのである。

注

- 1) 以下の各年産の「仕組み」の内容については、各年産の同文書とともに、重田勉「国内産小麦の民間流通の進捗状況」『製粉振興』（製粉振興会）2000年6月号，同「国内産小麦の民間流通の状況」『製粉振興』2001年6月号，同「国内産小麦の民間流通の状況－13年産～15年産－」『製粉振興』2002年6月号，同「国内産小麦の民間流通の状況－14年産～16年産－」『製粉振興』2003年7月号，勢木紘治郎「17年産の民間流通麦の仕組み」『製粉振興』2004年6月号，同「17年産の民間流通麦の仕組み」『製粉振興』2005年6月号，を参照。
- 2) 阿部洋介「国内産麦の民間流通への取組状況について」『食糧月報』（瑞穂協会）2000年8月号，pp.10-11。
- 3) 麦契約生産奨励金の新区分に関しては、重田勉「契約生産奨励金の新しいランク区分」『製粉振興』2003年10月号，行本則夫「16年産麦作経営安定資金及び16年麦の政府買入価格の決定について」『食料と安全』（全国瑞穂食糧検査協会）2003年11月号，を参照。
- 4) 『日本農業新聞』2003年10月19日付。
- 5) 農林水産省『国内産小麦の品質評価基準に関する現状と課題』2006年3月，p.8。
- 6) 麦の作付面積・生産量は、前掲『麦の生産に関する資料』より。
- 7) 作付面積は、前掲『麦の生産に関する資料』より。
- 8) ミスマッチ率は、前掲『麦の生産に関する資料』より計算。
- 9) 小麦の60kg当たり全銘柄平均の指標価格は、2000年産が2392円だったが、その後01年産2344円→02年産2272円→03年産2219円→04年産2187円→05年産2192円→06年産2232円という推移を見せている。
- 10) 全農米穀販売部への聞き取り調査による。
- 11) 前掲「麦契約生産奨励金特別会計収支計算書」より。
- 12) 前掲『米麦データブック』各年版より計算。
- 13) 「基本計画」見直しは2003年8月の農林水産大臣談話「新たな食料・農業・農村基本計画の策定に向けて」の発表を起点とするが、同談話では新「基本計画」策定に向けて本格的に検討すべき課題として、「品目横断的な政策への移行」とともに「望ましい農業構造・土地利用を実現するための担い手・農地制度の改革」「環境保全を重視した施策の一層の推進と、食料安全保障や多面的機能発揮のために不可欠な農地・水等の地域資源の保全のための政策の確立」が挙げられた。
- 14) この点、「小委員会中間論点整理」では「政府買入銘柄をみると、バンドウワセやシラサギコムギなど、民間流通では取引のない麦、県の奨励品種から控除された麦が見ら

れるが、このような市場で評価されない麦の買入れが結果的に生産者の品質向上意欲を阻害している」と指摘している。さらに、そこでは政府無制限買入制度を廃止する他の理由として、品目横断的経営安定対策への移行とともに、「無制限買入れの規定は他の農産物にもない規定であり、同じ主要食糧である米でさえ、政府の買入れは備蓄用に限定されている」ことを挙げている。

- 15) 輸入麦における標準売渡価格廃止の理由について、「あり方」では「①国内産麦については、無制限買入れの廃止に伴い、これに基づく売渡価格もなくなること ②標準売渡価格は、当初は消費者の家計へインフレの影響が及ばないようにすることを目的に導入されたが、a 現時点ではこのようなインフレは想定し難いこと b 小麦粉価格も低下傾向で推移していること c 現在、標準売渡価格の算定の根拠とされている品目は、家計における小麦粉と精麦のみであり、パン・めん類等の麦製品の大宗は対象となっていないこと ③同じ主要食糧である米についても、既に標準売渡価格は廃止され、市場実勢に即した売渡しが行われていること」を挙げている。
- 16) 改定食糧法の施行は07年4月からであるが、同法附則第2条により「需給見通し」については施行前に作成・公表できることになっていることによる。
- 17) 輸入麦政府売渡価格の変動制移行については、戸枝義晴「平成19年度からの外国産麦売却制度について」『食料と安全』2007年1月号、森寛敬「平成19年度以降の輸入麦の売渡制度について」『輸入食糧協議会報』（輸入食糧協議会事務局）2007年1月号、を参照のこと。価格改定幅1%未満の場合当該期の改定を行わないとしたのは、製粉企業にとって原料小麦の価格変動が僅少である場合（とくに引き上げられる場合）、その価格変動を製品である小麦粉の価格に反映させることが困難であるという事情を考慮したためである。ただし、1%未満の改定幅は、次期の改定時における改定額の算定に盛り込まれることになっている。
- 18) 浦田高宣「食糧用麦のSBS方式の概要」『輸入食糧協議会報』2007年1月号、倉田光信「食糧用麦のSBS方式の概要について」『製粉振興』2007年2月号。
- 19) 食糧用麦のSBS方式は、米で用いられている方式を準用したものとされているが、実際には米のSBS方式とすでに行われている飼料用麦のSBS方式との中間的なシステムである。これについては、重田勉『麦政策改革と製粉産業』製粉振興会、2007年、pp.78-81、を参照。同書では、米と飼料用麦のSBS方式についてその狙いとするところを分析し、それを踏まえて食糧用麦のSBS方式の特徴を明らかにしている。
- 20) ただし、対象農業者について原則どおりの適用を行うと、相当数の農家や生産組織が排除されてしまうため、①物理的特例（物理的制約から規模拡大が困難な地域では基本原則の概ね8割の範囲内、中山間地域の集落営農組織は5割の範囲内で規模要件を緩和）、②生産調整特例（地域の生産調整面積の過半を受託する組織については20ha×生産調整率の範囲内〔7haが下限〕で、さらに中山間地域の同組織については20ha×生産調整率×5/8の範囲内〔4haが下限〕で規模要件を緩和）、③所得特例（対象品目を経営上の重要

な構成要素とし、有機栽培・複合経営等で相当水準の所得を挙げている農業経営については個別に認定)、という特例措置が設定された。

- 21) 「生産条件不利補正対策」において米が対象農産物とならなかったのは、国内市場価格形成をめぐる状況が米以外の4品目と異なっていることによる。米以外の4品目は、国内供給の大宗が輸入品によって供給されており、品目ごとの政策の違いによる差はあるものの、総じて各品目の国内市場価格は輸入価格に引き寄せられた水準で形成されていた。この下で、国内生産を支えるためにとられてきたのが「麦作経営安定資金」や「大豆交付金」などの助成金・交付金だったのであり、今回、従来の主要品目ごとの価格・所得政策を「品目横断的経営安定対策」に集約するに当たっては、当然ながら「麦作経営安定資金」や「大豆交付金」を代替する「生産条件不利補正対策」の対象に麦や大豆は含めなければならなかった。これに対して、米はミニマム・アクセス米の輸入はあるものの、輸入抑制的な国家貿易・高関税の下で国内市場価格形成における輸入品の影響はあまりないために、同対策の対象にはならなかったのである。
- 22) 面積単価は市町村ごと（合併した市町村間で単収が大きく異なる場合には、合併前の市町村ごと）に決定される。
- 23) 2007年産の「仕組み」の内容については、同文書及び勢木紘治郎「19年産民間流通の仕組み」『製粉振興』2006年6月号、を参照。
- 24) 協議会が全国段階の組織であるのに対して、「地方協議会」は地域の実態に即した協議を行うために麦の主産県に置かれた組織である。
- 25) 2008年産の「仕組み」の内容については、同文書及び満留幸男「平成20年産民間流通麦の仕組み」『製粉振興』2007年6月号、を参照。
- 26) 注25に同じ。
- 27) 「『品質評価基準の見直しに関する検討会』開催要項」（第1回品質評価基準の見直しに関する検討会資料）。
- 28) 前掲「国内産小麦の品質評価基準に関する現状と課題」p.8。また、第1回研究会が開催された後に発表された2006年産の日本めん用小麦のランク別比率はA 83.1%、B 11.6%、C 5.3%、D 0.1%、であった；全国米麦改良協会の資料より。
- 29) 検討会では、①菓子用基準の導入、②低アミロース品種等に対する基準の導入、③一部の地域に適用される評価項目基準の導入、④品質を一定程度均一化した場合に評価する基準の導入、市場評価を反映する基準の導入、など、評価基準の枠組みそのものの変更を求める意見も出されたが、これらは採用されなかった。これらの意見、および品質評価基準の最終的な見直し内容については、『「品質評価基準の見直しに関する検討会」最終報告書』を参照のこと。
- 30) 農林水産省統計部『平成17年産 米及び小麦の生産費』より。
- 31) 品目横断的経営安定対策の対象農業者になることを目的として、この間各地で多くの集落営農組織が結成されてきたが、その中には形式的には対象農業者要件を満たしてい

るものの、内実は従来とほぼ同様に個別農家ごとに農業生産を行っているところもある（各農家は集落営農組織に農地を提供し、集落営農組織は農地を提供した農家に対してその農家が提供した農地の耕作を作業委託するなど）。この場合、経理の一元化などが必要であるために従来と全く同じという訳にはいかないが、本来、集落営農組織は「出し手農家」と「オペレーター農家」の分離が念頭に置かれていることを考えるならば、上述のようなケースは内実を伴っていないと言えよう。このようなケースについては、前山薫「岩手県における集落営農の現状と課題 ― 品目横断的経営安定対策加入組織を対象として ―」『第43回東北農業経済学会岩手大会報告要旨』2007年8月、を参照のこと。

- 32) 「貸し手」や作業委託農家が、賃貸や作業委託によって軽減された労働を他作物の生産や他産業への兼業などに振り向け、そこから所得を得ることができれば、地代や作業料金の水準は本文中で述べた「基本」よりも低くなるであろう。なお、前掲、拙稿「戦後小麦政策と小麦の需給・生産」pp.125-126では、都府県の水田裏作麦において規模拡大を行うには、生産者に規模拡大を志向させるインセンティブを持つ水準の生産者手取価格を保障するとともに、規模拡大に当たっての地代負担力を強化するための財政措置をとることが必要であることを指摘した。
- 33) ただし、食管法・食糧法を通じて政府買入価格が『麦の再生産を確保する』内実を持っていたかという点必ずしもそうではなかった。そこでは、1970年代半ばから80年代前半の時期を除いて、「その他の経済事情」や「国内における麦作の生産性の向上及び国内産麦の品質の改善に資するよう配慮するものとする」規定の方が前面に出て、政府買入価格は国産麦の再生産を確保する水準には設定されなかった。これについては、前掲、拙著の第6章～第8章を参照のこと。
- 34) ただし、2007年産においては、Aランク94.3%、Bランク3.1%、Cランク1.5%、Dランク1.0%と、品質評価基準改定前よりもAランクの比率が高まっており、生産者に不利な状況にはならなかった。その要因については詳細な分析を行う必要がある。ただし、もし、08年産や09年産でもAランクの比率が高いままである場合は、10年産からの品質評価基準の見直しの際に実需者側からより厳しい基準の設定を求める声が出るだろう。
- 35) 「当該年の生産量・品質に基づく支払い」だけでは再生産が行えないという批判があったため、「担い手経営革新促進事業」が設定され、①2005年産以降の農外からの新規参入、②07年産以降の米生産調整強化への対応、07年産以降の経営規模の拡大、によって対象農産物の生産を拡大した場合に限って、別途助成金（小麦2万7600円/10a）が支払われることになった。
- 36) 前章で述べたように、筆者は、国内麦生産の再生産を保障するには生産者手取価格が少なくとも「都府県・田作」の平均生産費をカバーする水準にあることが必要であると考えている。

第 3 章

麦政策再編を睨んだ各麦産地の対応 －新たな生産・流通システム構築を目指した動き－

本章では、全国の麦産地が、2007年度からの麦政策再編に対応するために取り組んでいる新たな生産・流通システム構築の動きについて、筆者が各産地において行った聞き取り調査の結果を基に分析を行っていく。

第1節 畑作小麦地帯（1） 北海道・網走地区－オホーツク網走農協－

2004年度のオホーツク網走農協管内の農産物の総作付面積は1万2646.83haであり、その内訳は、麦類が3748.91ha（うち小麦2356.80ha、二条大麦1392.11ha）で29.6%、甜菜が3751.90haで28.8%、馬鈴薯が2946.46haで23.3%、飼料作物が1204.53haで9.5%、青果や豆類その他が1175.03haで9.3%、となっている（第1表）。また、405戸の組合員農家の1戸当たり平均経営耕地面積が31.22haであることからわかるように、当農協管内は典型的な大規模畑作地域である。また、同地域では畜産・酪農も盛んである。

第1表 オホーツク網走農協管内の
農作物作付面積(2004年度)

麦類	3,748.91ha	29.6%
（小麦）	(2,356.80ha)	
（二条大麦）	(1,392.11ha)	
甜菜	3,571.90ha	28.3%
馬鈴薯(種子含む)	2,946.46ha	23.3%
飼料作物	1,204.53ha	9.5%
青果	394.14ha	3.2%
豆類	360.64ha	2.8%
ワサビ	86.01ha	0.6%
果樹	12.41ha	0.1%
その他	321.83ha	2.6%
合計	12,646.83ha	100.0%

(出所)オホーツク網走農協資料。

同農協管内における小麦の生産・流通をめぐる状況は次のとおりである（2005年12月に行った同農協への聞き取り調査に基づく）。

- 秋まき小麦が中心であり、全農の営農指標に従った作付を行っている。
- 小麦の作付けは、麦→甜菜→馬鈴薯→麦、という3年3作の輪作体系の中に位置付けられている。
- 小麦の販売はホクレンを通じて行っており、日清製粉・日本製粉・日東製粉・昭和製粉などの大手製粉メーカーへの販売が中心となっている。
- 作付品種は以前のチホクコムギからホクシンに段階的に切り替え、現在はすべてホクシンになっている。この大きな理由は、近年、チホクコムギが従来のような単収を出せなくなったことである。ホクシンは、アミロースや単収等で優れている面が多いが、粉色が粉色がチホクコムギよりも劣っており、これをどう解決するかが1つの課題である。
- 農協管内には35の営農集団があり、麦、甜菜、馬鈴薯に係る農作業を担当している。麦について言えば、営農集団（場合によっては機械利用組合）が播種を担当する。収穫については別途コンバイン組合ができており、そちらが担当している。播種と収穫とでは1組合当たりの担当面積が異なるが（収穫の方が広い）、これは播種機よりも収穫機の方が1台でより広い面積を担当できることによる。
- ホクシンの生産に当たって一番気をつけていることは、いかに適期播種を徹底させるかである。これによって収量が大きく左右されるからである。また、施肥は過剰に行わないようにすることもポイントである。
- 品目横断的経営安定対策については、管内の農家はほとんどが対象条件を満たしているのであまり心配はしていない。同対策に係る実務作業は農協が引き受けざるをえないと思っている。また、再編麦政策における新ランク区分導入についても、新たな基準値に十分対応できると感じている。

以上からわかるように、従来から日本の一大小麦産地としての地位を築いてきた網走地区は、2007年度からの麦政策再編に対しても、基本的には従来路線に沿って小麦の生産・販売を行っていく方針である。ただし、良品質麦生産のため、農協としては従来以上に生産者に対する栽培指導を行っていく意向のようである。

第2節 畑作小麦地帯（2） 北海道・十勝地域—帯広川西農協—

2004年度の帯広川西農協管内の農産物の総作付面積は1万2644haであり、その内訳は小麦が4090haで32.3%、甜菜が1964haで15.5%、馬鈴薯が1768haで14.0%、飼料作物が1693haで13.4%、豆類が1638haで13.0%、野菜類が1041haで8.2%、その他が450ha

で 3.6%である。630 戸の組合員農家の 1 戸当たり平均経営耕地面積は 20.0ha，専業農家では 25.7ha であり，網走地区よりは若干規模が小さいものの，同地区は網走地区と並ぶ北海道の大規模畑作地帯である。また，網走地区と同様，畜産・酪農も大きな比重を占めている。

第 2 表 帯広川西農協管内の
農作物作付面積(2004 年度)

小麦	4,090ha	32.3%
甜菜	1,964ha	15.5%
馬鈴薯	1,768ha	14.0%
飼料作物	1,693ha	13.4%
豆類	1,638ha	13.0%
野菜類	1,041ha	8.2%
その他	450ha	3.6%
合計	12,644ha	100.0%

(出所)帯広川西農協資料。

同農協管内における小麦の生産・流通をめぐる状況は以下のとおりである(2005 年 12 月に行った同農協への聞き取り調査に基づく)。

- 組合員農家 630 戸のうち畑作農家は約 490 戸，うち 333 戸が小麦の生産を行っている。
- 営農集団は 12 あり，1 営農集団の平均参加戸数は 30 戸，最大の営農集団は 50 数戸，最小の営農集団は 12 戸である。各営農集団では機械の共同利用を行っている。
- 小麦は，小麦→甜菜→馬鈴薯→豆類→小麦という 4 年 4 作の輪作体系の中に位置付けられている。ただし，小麦は他の輪作作物と比較して採算性がよいため，近年小麦のウェイトが高くなってきており，「過作」状態も見られるようになってきている。
- 小麦については管内の各地域に小麦生産組合を作っており(営農集団と重なることもある)，組合の段階で半乾燥(水分 21%ぐらいまでに落とす)を行い，農協の本乾燥施設で残りの調整(12.5%ぐらいまでにする)を行っている。
- 小麦収穫時のコンバインについては各組合で共同利用を行っているが，播種機については各農家が個別に所有・利用している。
- 管内の小麦作付品種は 1997 年にすべてホクシンに移行し，現在はすべてがホクシンとなっている。すべて秋まきである。
- 販売についてはホクレンが窓口となって製粉会社との結び付けを行っている。主な販

売先は日清製粉・日本製粉・日東製粉などの大手製粉メーカーである。

- 全面的にホクシンに切り替えた理由は、ホクシンがこの地域の気候に適しているからである。十勝地域は8月に入ると多雨になるが、ホクシンは穂発芽しにくく、またアミロースも落ちないなど雨に強い性質を持っている。また、最近入札価格が下がってきてはいるものの、単収が高いために生産者にとっては収益性が高い品種となっている。
- 品目横断的経営安定対策について、管内の畑作農家はほとんどが経営面積10ha以上という要件を満たしている。また、ほとんどが認定農業者である。
- 小麦の生産・流通については今後も現状維持を基本とした路線を進むつもりである。ただし、新たな販売先も開拓していく必要がある。
- 良品質小麦の生産に向けては、各農家の小麦をサンプル調査し、その結果を農家に伝えている。このような取り組みを継続することによって、再編麦政策下の新品質ランク区分にも対応していきたい。小麦生産農家にはすべての小麦がAランクになるように努力してもらいが、結果としてBランクになったとしても、代金支払いはプール計算で行うこととする。
- 品質向上のためには、生産者同士の情報交換が非常に重要な意味を持っている。農協としても、これに積極的に対応していく。

十勝地域も、網走地域と同様、今後も基本的には従来の生産・販売の路線を継続していく意向を持っている。ただし、一方では今後厳しさを増すことが予想される農業情勢に対応して、いっそうの良品質小麦生産のために、各農家に自分の生産した小麦の品質をしっかりと伝えとともに、生産者に対して情報をより綿密に伝えていく取り組みを行うことにしている。

第3節 水田裏作小麦地帯（1） 佐賀県 — 佐賀県経済農協連 —

佐賀県は2005年産の小麦作付面積が1万1300ha、二条大麦の作付面積が1万0100haという九州北部の一大麦産地である。作付形態は水田裏作がほとんどであり、個々の農家の規模も小さいことから、先に見た網走や十勝のような北海道の大規模畑作地帯とは小麦生産・流通の状況や再編麦政策への対応も異なる。

以下では、2006年9月に行った佐賀県経済農業協同組合連合会への聞き取り調査に基づいてその特徴をまとめることにする。

- 佐賀県下の小麦・二条大麦の生産はほとんどが水田裏作であり、水稻—麦—大豆—麦—水稻という作付サイクルの中に位置づけられている。
- 二条大麦は醸造用として生産されており、ニシノチカラ・ニシノホシは焼酎用、ほう

しゅんはビール用（キリンビール向けが75%）である。

- 小麦については、シロガネコムギが天ぷら粉をはじめとして様々な用途に使われており、チクゴイズミはうどん用（一部菓子用）、ニシノカオリは菓子パン用・そうめん用・中華めん用として使われている。
- 水田転作作物はほとんどが大豆であり、転作奨励金も大豆生産との関係で支払われている。それゆえ、佐賀県の麦生産は米の生産調整にはあまり影響を受けてこなかった。
- 従来、麦生産は各農家が個別に生産を行い、麦作集団のようなものはほとんどなかった。麦作農家は約1万戸、1戸平均の麦作付規模は約2haである。
- それゆえ、麦生産については転作奨励金よりも麦作経営安定資金の方に関心が強く、対象農家以外には麦作経営安定資金相当額が支払われない今回の品目横断的経営安定対策は強いインパクトを持っている。
- それゆえ、品目横断的経営安定対策を睨んで、集落営農組織が急速に設立されており、認定農業者と併せて、麦・大豆の作付面積の97%が同対策の対象になっている。
- 佐賀県では、全県各地に共同乾燥調整施設の利用組合ができており、県下で生産された麦・大豆はほぼ100%がこの施設に集まっている。今回の品目横断的経営安定対策に対応するための集落営農組織はこの利用組合が母体となったものであり、経理の一元化もここにおいて行うことになる。
- 今後麦をめぐる情勢は厳しくなるかも知れないが、小麦取扱量が大きいことが佐賀県の強みなので、少なくとも現行の作付面積は維持していきたい。
- 佐賀県は都府県の中ではコストは低い方であるが、今後、汎用コンバイン等の普及によってさらなるコスト低減を追求していく。
- 今後の販売戦略としては、需要量の多い実需者との取引も追求していく必要がある。
- そのためにも、品質の均一化・異物混入防止などの徹底が重要となる。

以上からわかるように、小規模農家がほとんどである佐賀県では、品目横断的経営安定対策開始のインパクトは非常に大きく、急速な集落営農組織の設立が進められている。そこにおいては、従来の共同乾燥調整施設の利用組合が集落営農組織の母体となるケースが多く見られることが特徴である。

今後の再編麦政策への対応は、生産量の維持によるバーゲニング・パワーの確保に努めながら、新規販売先の開拓、コストの更なる削減、品質のいっそうの向上などに重点が置かれるものになっている。

第4節 水田裏作小麦地帯（2） 大分県 — 全農大分県本部 —

大分県の2005年度の4麦の作付面積は小麦3390ha、二条大麦635ha、裸麦683ha、六条大麦7haであり、福岡県や佐賀県と同様に九州北部の水田裏作麦地帯であるが、同2県とは異なって麦の大産地ではない。そして、それゆえ、上述の佐賀県は多少異なる状況が見られる。

以下では、2007年3月に行った全国農業協同組合連合会大分県本部への聞き取り調査に基づいてその特徴をまとめていく。

- 大分県の麦はほとんどが水田裏作である。営農組合を作っているところもあるが、各農家で個別に生産しているところがほとんどである。しかし、品目横断的経営安定対策が開始されようとしているので、各地域でカントリーエレベーター利用組合を母体とした集落営農組織の結成を進めているところである。
- 小麦については製粉用として、チクゴイズミと農林61号が栽培されている。小麦の多くは中津港に集約して主として関西に送っている。また、醤油用小麦（1500t）としてニシノカオリとミナミノカオリがある。醤油用小麦はすべて県内需要であり、ここ2～3年増えてきている。
- 大麦では、焼酎用としてニシノホシがあり、三和酒造との間で年間1000tの契約がある。また、ビール用麦としてはアサカゴールドがあり、麒麟麦酒との間で年間約250tの契約がなされている。
- 裸麦はイチバンボシとサヌキハダカが栽培されており、前者は県内・県外の精麦組合を通じてみそ用、醤油用として販売されており、後者は地産地消用として県内のみそ、醤油の原料として使われている。九州他県では裸麦から小麦への転換が進んでいるが、大分県では需要があることを鑑みて一定程度の生産は維持していきたい。
- 良品質小麦生産に向けては、とくに品質の均一化に心がけている。また、生産者に対する肥培管理指導にも力を入れている。
- この間、大分県の麦生産は減少してきているが、何とか現在の水準を維持していきたい。そのためにも、肥培管理・栽培管理の技術をさらに向上させ、単収アップ・生産量アップに繋げていきたい。
- また、販売先についても様々な開拓を行っていく必要があるが、その1つとして地産地消にも目を向けていきたい。現在、100t程度だが地産地消パン用の需要があり、また、大手製粉が仲立ちをして県内産小麦を使った県内販売用のうどんを作っている例もある。

大分県も、佐賀県と同様、小規模農家が中心的担い手となってきた水田裏作麦地帯であるため、品目横断的経営安定対策への対応としてカントリーエレベーター利用組合を母体

とした集落営農組織作りが進められつつある。また、小麦の多くは県外に搬送されており、その面からの今後の販路開拓も力が入れているが、地産地消への取り組みがかなり重要視されていることが注目される。これは大産地でないがゆえの独自性ということになるが、今後の販路確保において必要な視点であろう。

第5節 水田裏作大麦地帯（3） 福岡県 — 柳川農業協同組合 —

福岡県南部、筑紫平野の最南端に位置する柳川市は水田面積約4000haを抱え、2007年度の作付面積が水稻2200ha、小麦2730ha、大豆1150haという、福岡県の中でも有数の小麦生産地帯である。小麦の作付面積は水稻のそれよりも大きく、大豆の作付面積も米の5割の規模である。それゆえ、品目横断的経営安定対策の実施は柳川市の農業に大きな影響を与えることになった。

同市では、品目横断的経営安定対策の開始によって2007年産小麦60kg当たりの生産者手取価格が下落するに及んで、柳川市農協と福岡県農政連柳川支部が07年9月30日に「品目横断的経営安定対策の見直しを求める総決起大会」を開催し、これは全国的にも注目を集めるものとなった。

このことは、品目横断的経営安定対策もその一環をなしている再編麦政策を把握するに当たって、柳川市農業の現状把握が多大な示唆を与えてくれることを意味するものである。

以下では、2007年11月に行った柳川農業協同組合及び柳川市の小麦生産農家A氏への聞き取り調査の結果をまとめ、柳川市農業の現状を明らかにしていく。

【柳川農業協同組合への聞き取り調査】

- 柳川市域の小麦はすべて水田裏作麦であり、水田転作は大豆で行っている。大豆については転作組合ができており、集団的対応が行われていたが、小麦は06年度まで1500戸の麦生産農家が個別に生産を行っていた。
- 柳川農協の売上高の半分は米・麦・大豆によるものである。麦と大豆については県内一の産地であり、九州でも1位、2位を争うほどの生産規模である。
- 07年度からの品目横断的経営安定対策開始を睨んで、農協管内に337ある農協実行組合を母体として33の集落営農組織を設立。規模は20haから400haまで組織によって差が大きい。集落営農組織は麦・大豆に加えて米も対象に含めている。また、集落営農組織とは別に、個別農家で品目横断的経営安定対策の対象になっている認定農業者は管内に43名いる（認定農業者は全体で250名）。
- 小麦の作付品種は、作付面積全体の2/3がシロガネコムギ、1/3がチクゴイズミである。今後はミナミノカオリの生産も増やしていく予定である。
- 大豆は作付面積の99%がフクユタカであり、その2/3が豆腐用としての契約栽培であ

- る。平年収量は 240 kg/10a。
- 米はナラシ対策に加入しているのが 2200ha 中 850ha。米の主力作付品種はヒノヒカリであり、その他、夢つくし、あきさやか、ヒヨクモチ、ニシホマレ（かけ米）が生産されている。
 - シロガネコムギの平年収量は 360 kg/10a、チクゴイズミは 390 kg/10a であるが、07 年産は豊作で前者は 450 kg/10a、後者は 500 kg/10a であった。小麦生産農家は、豊作なので収入が増えると思っていたが、品目横断的経営安定対策では過去実績の「緑ゲタ」が 7 割、今年実績の「黄ゲタ」が 3 割とされていることにより、今年度の豊作がほとんど直接支払いに反映されず、それどころか豊作のため乾燥・調整費が例年以上にかかったことによって、農家は豊作のメリットをほとんど受けなかった。小麦 60 kg 当たりの生産者手取価格で見れば、昨年産よりも 2000 円も下がっている。柳川農協の組合員農家の中で品目横断的経営安定対策に対する不満が高まり、9 月 30 日に総決起大会が開かれたのはこのような状況が背景にあった。
 - 加えて、大豆については過去実績の算定の際に、台風被害を受けた 04 年産と 06 年産、とくに大被害を被った 04 年産の実収が修正されることなくそのまま算定数値として用いられているので、「緑ゲタ」自体が低くなっている。今後、07 年産大豆の収穫が行われる時期に生産者の不満がもう一度吹き出ることになるのではないか。
 - 小麦の販売先はほとんどが日清製粉と日本製粉である。一部は地元販売している。
 - 農協としては今後、現在の小麦作付規模を維持し、2700ha を下回らないようにしたい。

【小麦生産農家 A 氏への聞き取り調査】

- 60 歳。2007 年度の経営面積は 23ha で、うち自作地 2ha、借入地 22ha の専業農家。品目横断的経営安定対策の対象の認定農業者である。後継者は 34 歳。品目別の作付面積は米 7ha（うるち 6ha、もち 1ha）、大豆 17ha、小麦が 23ha（うち 10ha はミナミノカオリ）であり、小麦は米・大豆の後作（裏作）で行っている。自分経営の他に、地域の認定農業者 4 名で作業受託組織を結成し、他集落の農業作業（米 15ha）を受託している。
- この間小麦の作付面積を 04 年産 15ha→05 年産 18ha→06 年産 21ha と増やしてきたが、品目横断的経営安定対策の「緑ゲタ」では 04～06 年産が平均されてしまうので困っている。
- 麦の乾燥・調整のためのカントリー・エレベーターの利用料金は、水分が少ない時で 18 円/kg、水分が多い時だと 25 円/kg。07 年産は 25 円/kg であり、豊作ということもあって、乾燥・調整費が例年より多額となった。一方で、品目横断的経営安定対策が始まったため、豊作にもかかわらず、販売代金はそれほど増えていない（「資料」参照）。このような中での乾燥・調整費の増加は経営を圧迫するものになっている。ただし、今年ライスセンターを導入する予定である。

【資料】

麦代金関係に関する試算書

【対象者】 柳川市
A 氏

【試算】 平成19年産麦出荷数量 110,401kg (60kg換算1,840個)
全量 1等Aランクでの設定

1. 平成18年度までの対策での試算

①販売価格

$$1,840 \text{ 個}/60\text{kg} \times 2,143 \text{ 円} = 3,943,120 \text{ 円}$$

②麦作安定資金 (国庫交付金)

$$1,840 \text{ 個}/60\text{kg} \times 6,610 \text{ 円} = 12,162,400 \text{ 円}$$

③合計金額

$$3,943,120 \text{ 円} + 12,162,400 \text{ 円} = 16,105,520 \text{ 円 (A)}$$

2. 品目横断的経営対策での試算

①販売価格

$$1,840 \text{ 個}/60\text{kg} \times 2,151 \text{ 円} = 3,957,840 \text{ 円}$$

②過去実績に基づく交付金 (緑ゲタ交付金)

$$4,977,354 \text{ 円}$$

③当年の生産量・品質に基づく交付金 (黄ゲタ交付金)

$$1,840 \text{ 個}/60\text{kg} \times 2,110 \text{ 円} = 3,882,400 \text{ 円}$$

④合計金額

$$3,957,840 \text{ 円} + 4,977,354 \text{ 円} + 3,882,400 \text{ 円} = 12,817,594 \text{ 円 (B)}$$

3. 新旧対策差額 (A) - (B)

$$16,105,520 \text{ 円} - 12,817,594 \text{ 円} = 3,287,926 \text{ 円}$$

※試算の結果、A氏の麦に関する減少した収入金額は、3,287,926円となる。

- 【作付面積】
1. 平成 18 年産 2 1 h a
 2. 平成 19 年産 2 3 h a
- 【実 績】 平成 18 年産麦出荷数量 82,982kg (60kg 換算 1,383 個)
1. 旧対策での実績
 - ①販売価格
 $1,383 \text{ 個}/60\text{kg} \times 2,143 \text{ 円} = 2,963,769 \text{ 円}$
 - ②麦作安定資金
 $1,383 \text{ 個}/60\text{kg} \times 6,610 \text{ 円} = 9,141,630 \text{ 円}$
 - ③合計金額
 $2,963,769 \text{ 円} + 9,141,630 \text{ 円} = 12,105,399 \text{ 円}$

(出所) 柳川農協資料。

- 今後はもう少し経営規模を拡大し、米・小麦・大豆を経営の柱としたい。また、売れ筋の野菜を導入することも考えている。

以上、小規模農家が個別に水田裏作として小麦を生産してきた柳川市では、品目横断的経営安定対策の開始に伴って、「緑ゲタ」「黄ゲタ」の補填金を得るために、急ピッチで集落営農組織を立ち上げた。しかしながら、07年産小麦が豊作だったことにより、同対策開始初年度にして「緑ゲタ」に重心が置かれた品目横断的経営安定対策の問題点が明瞭に現れることになり、このことが柳川市域において品目横断的経営安定対策見直しの気運を大きく盛り上げることになったのである。

なお、小麦の一段産地であるがゆえに、一部地産地消は見られるものの、そのほとんどは大手製粉メーカー向けのものとなっており、この傾向は今後も続くものと思われる。

第 4 章

ま と め

以上、再編麦政策下における新たな小麦生産・流通システム構築に関して、再編麦政策の内容・性格、及びその下における各産地の現状と今後の対応を見てきた。

再編麦政策は、品目横断的経営安定対策の「黄ゲタ」部分について新たな品質区分を設け、国産小麦における「需要と生産のミスマッチ」を解消させることを狙っている。このこと自体は、国産小麦の品質向上のインセンティブを強化し、国産小麦の生産振興に繋がるものと評価することができるが、問題は品目横断的経営安定対策における「緑ゲタ」7割、「黄ゲタ」3割という構成が、品質にとどまらず生産量向上のインセンティブを阻害していることである。また、「緑ゲタ」「黄ゲタ」を合計した直接支払額についても、従来の麦作経営安定資金より少なくなっており、これも生産者の生産意欲を低下させている。

このような再編麦政策ないし品目横断的経営安定対策の矛盾が吹き出したのが、2007年産小麦に関する福岡県柳川市における小麦生産者手取価格をめぐる状況であり、それを受けた07年9月30日の「品目横断的経営安定対策の見直しを求める総決起大会」の開催であった。

確かにWTOとの関連を考えるならば、農産物の価格・所得政策において、WTO農業協定で国内支持削減対象外となっている「緑の政策」の比重を高めることには一理ある。しかし、品質向上・生産量向上をめざすならば、そのためのインセンティブを政策・制度に盛り込む必要があるのであり、そのためには「黄の政策」に該当する部分も重視されなければならない。

日本は1998年の米政策の組み替えによって総合AMSを大幅に減らし、その結果、2003年の総合AMS実績は6418億円と、2000年約束水準の3兆9729億円の16%の水準と、かなりの超過達成をしている。したがって、現在行われているWTO農業交渉においてさらなる総合AMS削減が求められたとしても、当分の間はまだ「黄の政策」実施の余地は大きく残されているのであるから、良品質の国産小麦の生産増加を目指して「黄の政策」部分の比重を高めていくことは十分可能である。

また、品目横断的経営安定対策は、対象となる農家を規模によって限定したがゆえに、とくに小規模の水田裏作地帯である九州北部ではこの対応にかなりの労力が注がれ、その結果、小麦作付面積の相当部分が品目横断的経営安定対策の対象となった。しかし、従来の小麦作付地がすべてカバーされたわけではない。

品目横断的経営安定対策の開始初年度に様々な矛盾が表面化したことを受けて、08年度からは同対策の対象農家の幅が広げられることになったが、そこにおいても小麦作付面積を確保するには、「緑ゲタ」「黄ゲタ」の比率の問題は残るものの、農家に対する直接支払

額の水準に考慮が払われる必要があるだろう。

再編麦政策については以上のような改善が求められるが、同時に各産地においても良品質の小麦生産に向けての努力が必要である。各麦産地での調査からは次のことを導き出すことができよう。

すなわち、第1には、需要に対応した、そしてその地域の土壌・気象条件に適した品種を導入すること、第2には実需者との関係では高品質もさることながら、品質の均一性も相当重要な要素であるため、とくに大小麦産地であって大手製粉メーカーとの取引が主軸になっている地域では、農協が主導する形で各生産者の生産管理の統一化を図ること、第3には大手との取引もさることながら、根強い地場指向を睨んで地産地消的な麦の販売ルートを開拓していくこと、第4にそのためにも地元の小麦第2次加工業者との提携も追求していくこと、第5に機械共同利用組織のようにコスト削減に向けた取り組みをさらに強めていくこと、である。

一方での政策・制度面における整備、他方での生産・流通段階における各主体の積極的対応。国産麦の品質及び生産量の向上にはこの両面の取り組みが必要である。