

## 構造改革農政・再編麦政策始動下における国産麦の需給・生産

横山 英信

### I 課題の設定

#### II 構造改革農政・再編麦政策の枠組み

- 1 「品目横断的経営安定対策」による価格・所得補填方式の変更
- 2 再編麦政策の枠組み
- 3 「米政策改革推進対策」と米生産調整施策の変化

#### III 国産麦の需給・生産をめぐる動向の特徴

- 1 作付面積の動向
- 2 麦に係る「品目横断的経営安定対策」の実施状況
- 3 「需要と生産のミスマッチ」をめぐる問題

#### IV 国産麦の需給・生産動向に影響を与えている政策的諸要因

- 1 生産動向に影響を与えている政策的諸要因
- 2 「需要と生産のミスマッチ」に影響を与えている政策的諸要因

### V むすび

## I 課題の設定

2000年度(2000年産)に国産麦の流通の主軸をそれまでの政府間接統制(国産麦の政府無制限買入制による生産者手取価格の下支え)下での政府経由流通から民間流通へと変更した日本の麦政策は、07年度(07年産)に再び大きく改編された。これは、民間流通移行後に生じた麦の需給・生産をめぐる問題に対処するとともに、「経営所得安定対策等大綱」(05年10月公表)に基づく新たな農政が07年度から開始されることに対応したものである。

周知のように、「経営所得安定対策等大綱」は日本農業の「構造改革」(大規模な「効率的かつ安定的な農業経営」が土地利用型農業生産の大宗を担うような農業構造を創り上げること<sup>1)</sup>)を前面に打ち出した新「食料・農業・農村基本計画」(05年3月閣議決定)の具体化に向けて策定されたものであり、それは「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施策から構成される。このうち、国産麦との関わりでは、土地利用型の主要農産品目に対する価格・所得補填を一部の大規模農業経営体に限定した「品目横断的経営安定対策」と、転作麦に大きな影響を与える点において、米生産調整の主体を国・行政から農

業者・農業者団体に移行させた「米政策改革推進対策」が大きな意味を持つ。

このような構造改革農政及び再編麦政策の開始は、日本農政・麦政策にとって1つの画期である。これについては、07年4月の本格的開始以降まだ2年余りしか経っていないため、現時点で確定した評価を行うことはできないが、すでに各方面においてその影響が現れていることは事実である。それゆえ、現時点でその分析を行うことは、今後の農政・麦政策のあり方を展望する上で重要であると考えられる。

以上を踏まえ、本稿は構造改革農政・再編麦政策始動下における国産麦の需給・生産をめぐる動向を分析し、その動向を規定している政策的諸要因を明らかにすることを課題とするものである。

なお、農業政策のあり方も一大争点となった07年7月の参議院選挙で政府与党が大敗したことを受けて、08年度から「品目横断的経営安定対策」「米政策改革推進対策」については一部手直しが行われ、また、06年後半からの麦を含む穀物の国際価格高騰に対しても一定の政策対応が行われるなどの動きが出ている。本稿ではこれらにも考慮を払いながら分析を行う。

## II 構造改革農政・再編麦政策の枠組み

2007年度から開始された構造改革農政・再編麦政策はどのような枠組みを持っているだろうか。分析に当たって、まず、その特徴を押さえることにしよう。

### 1 「品目横断的経営安定対策」による価格・所得補填方式の変更

#### (1) 補填対象となる農業経営体

「品目横断的経営安定対策」は、「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」(2006年6月制定、07年4月施行)によってその法律的裏付けが与えられ、また、「経営所得安定対策等実施要綱」(06年7月公表)などの行政文書によってその詳細が定められた。

同対策の中心は、土地利用型の主要農産品目について、従来農業生産者が販売したもののすべてを対象としていた価格・所得補填を(すなわち、当該品目を生産・販売するすべての農業経営体を対象に行われていた価格・所得補填を)、経営規模をはじめとする一定の要件を満たした農業経営体のそれに限定したところにある。これは、日本農業の構造改革を促進するために、小規模な農業経営体では再生産が行えないような価格・所得状況を政策的に作り出すことによって、小規模農業経営体に農業生産を放棄させ、大規模農業経営体に農地利用を集中させることを狙ったものと言える<sup>2)</sup>。

それゆえ、同対策は補填対象となる農業経営体を、まず、認定農業者であって基本的に都府

---

1) 1999年7月に制定された「食料・農業・農村基本法」はその第21条(望ましい農業構造の確立)で「国は、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するため、営農の類型及び地域の特性に応じ、農業生産の基盤の整備の推進、農業経営の規模の拡大その他農業経営基盤の強化の促進に必要な施策を講ずるものとする。」としている。「食料・農業・農村基本計画」は同法に基づいて5年ごとに策定されるものである(旧「基本計画」は2000年3月に策定された)。

2) 「品目横断的経営安定対策」の経済的性格については、拙稿「『農業構造改革』をめぐる基本問題－農地利用集積の経済的条件の原理的検討－」『アルテス・リベラレス』第83号、2008年12月、pp.87-89、を参照のこと。

県で4ha以上、北海道で10ha以上の水田・畑作経営を行うものとした。しかし、構造改革を促進するためとは言え、当初から対象を大規模な認定農業者だけに限定してしまうと、対象外となる農家の反発をはじめ様々な混乱が予想されるため、これに加えて都府県・北海道とも原則20ha以上の集落営農組織（特定農業団体、もしくは特定農業団体と同様の条件を満たす組織）をも対象に含めた<sup>3)</sup>。

このように補填対象は集落営農組織まで広げられたものの、同対策の実施によって07年度以降、従来とは異なって麦についても補填対象となる要件を満たさない農業経営体には価格・所得補填が行われないことになった。

ただし、この要件については、07年7月の参議院選挙における与党の大敗を受けて修正が行われ、08年度からは「市町村特認」という形でその基準が引き下げられるなど（他には、「認定農業者の年齢制限の廃止・弾力化」「集落営農組織に対する法人化等の指導の弾力化」など）、補填対象となる農業経営体を広げる措置が導入された<sup>\*1)</sup>。

\*1 これに伴って、「品目横断的経営安定対策」は「水田・畑作経営所得安定対策」と改称されたが、本稿では煩雑を避けるため、08年度以降についても「品目横断的経営安定対策」という用語を用いる。

## (2) 価格・所得補填の仕組み

「品目横断的経営安定対策」による価格・所得補填は「生産条件不利補正対策」と「収入減少影響緩和対策」の2つで行われる。前者は諸外国との生産条件格差から生じる不利を補正するための措置とされ、麦・大豆・甜菜・澱粉原料用馬鈴薯の4品目が対象となる。後者は天候不順や市場価格下落等による農業経営体の収入減少に対してその影響を緩和するための措置とされ、上記4品目と米が対象となる<sup>4)</sup>。

ここで、麦との関連で「生産条件不利補正対策」についてもう少し触れておこう。従来、麦についてはその生産者手取価格を保障する措置として、輸入依存体制（2007年の自給率は小麦14%、大・裸麦9%<sup>5)</sup>）の下で、輸入価格に引き寄せられた国内市場価格と国産麦の生産コストとの差を補填するために「麦作経営安定資金」が設けられていたが（同資金は、00年度の国産麦の民間流通移行の際、それまでの政府無制限買入制下での政府買入価格に代わって生産者手取価格を保障する措置として設けられた）、07年度以降は「生産条件不利補正対策」がこれに代わることになった。

ただし、「麦作経営安定資金」と「生産条件不利補正対策」ではその性格が大きく異なる。その1つは「品目横断的経営安定対策」の1施策である「生産条件不利補正対策」では対象となる農業経営体が限定されたことであるが、加えて見ておかなければならないのは交付に係る算定方式が変更されたことである。すなわち、「麦作経営安定資金」は各農業経営体の当該年産麦の

---

3) また、集落営農組織を補填対象に含めても、経営規模要件について原則どおりの適用を行うと相当数の農業経営体が対象外になってしまうため、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。

4) 米が「生産条件不利補正対策」の対象に含められなかったのは、他の4品目と異なり、輸入米の影響が限定的であって、米の国内市場価格が基本的に国産米によって形成されていることによる。

5) 農林水産省『食料需給表』（2007年度版）による。

販売量・品質に対して交付されていたが（各農業経営体の「麦作経営安定資金」の受取総額は、単価〔収穫後の品質でランクが決定〕×販売量、であった）、「生産条件不利補正対策」では、過去の生産実績に基づく支払い（「固定払い」）を7割、当該年の生産量・品質に基づく支払い（「成績払い」）を3割とした交付が行われることになったのである\*<sup>2</sup>。

\*<sup>2</sup> このような「生産条件不利補正対策」の算定方式は次の事情によるものである。すなわち、「固定払い」はWTO農業協定で国内農業保護削減の対象外として認められている「緑の政策」とすることができるため、交付金の中でこちらの比率を高めた方が将来的に安定した単価で交付を行える可能性がある一方、05年3月の新「食料・農業・農村基本計画」で15年までに食料自給率を45%にまで引き上げることが打ち出されたために、WTO農業協定上国内農業保護の削減対象である「黄の政策」にはなるものの国内生産を刺激するためには「成績払い」も盛り込まざるを得ない、という事情の下で両者の比率が決定されたのである。

なお、「固定払い」「成績払い」という用語は、08年度に「品目横断的経営安定対策」が「水田・畑作経営所得安定対策」に改称されて以降のものであるが（07年度はそれぞれ「緑ゲタ」「黄ゲタ」という用語であった）、07年度の用語に比較して内実をよく反映した呼称であるので、本稿では07年度についてもこちらの用語を用いる。

このような「生産条件不利補正対策」の算定方式は、「麦作経営安定資金」と異なった影響を麦生産に与える可能性を持つものである。

## 2 再編麦政策の枠組み

### （1）麦政策改編の経緯

冒頭で触れたように、2007年度における麦政策の再編は、民間流通移行後における麦の需給・生産をめぐる諸問題への対処と、「経営所得安定対策等大綱」に基づく構造改革農政の開始に対応したものであった。

00年度の国産麦の民間流通移行の際は、政府経由流通から民間流通に移行させるための経済的誘導施策が実施されたものの、麦政策の枠組みを規定している「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（1994年12月制定、95年11月全面施行。以下、食糧法、と略）自体を改正する必要はなかったため、同法で規定されている国産麦の政府無制限買入制についてもそのまま残された。しかし、今回の「品目横断的経営安定対策」は麦についてもその価格・所得補填を一部の大規模農業経営体に限定するものであり、それは、すべての麦販売農家が対象となる政府無制限買入制と矛盾することから、その実施に当たっては食糧法の改正が不可避となった。

一方、民間流通移行後に生じた麦の需給・生産をめぐる諸問題に対応するために、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「麦政策検討小委員会」が設けられた。そこでは、「経営所得安定対策等大綱」の策定に向けた動きも睨みながら麦政策の改編が検討されたが、05年10月の同大綱の発表を受けて、翌11月に麦政策の改編方向を提示した「今後の麦政策のあり方」がまとめられた。その中では「品目横断的経営安定対策」と整合性をとるために食糧法の国産麦政府無制限買入制規定の廃止が打ち出されるとともに、麦の民間流通や輸入に係る諸制度などについてもその見直しが提起された<sup>6)</sup>。

これを受けて、06年6月に食糧法が改正されて麦に関する規定が大きく改訂された。そして、



07年4月の改正法施行によって麦政策は新たな枠組みの下で行われることになったのである。

## (2) 新たな枠組みの特徴

改正食糧法では、国産麦の政府無制限買入制（第1項）と政府買入価格（第2項）を規定していた改正前第41条が全面的に削除され、これによって「無制限」買入のみならず政府買入自体が廃止された。実態的にはすでに04年産以降国産麦はほぼ全量が民間流通に移行していたが<sup>7)</sup>、今回の改正によって国産麦の政府売買は制度的にも終焉を迎えた。

これに関連して、政府保有麦の売渡方法・売渡価格等を規定していた改正前第43条も全面削除された。これは政府売買が制度的に廃止となった国産麦に関しては当然の措置であるが、同時にこれは引き続き国家貿易の下で政府による国内への売渡しが行われる輸入麦にも係るものであり、それは改正前第43条で規定されていた年間固定の輸入麦政府標準売渡価格（国産麦の政府標準売渡価格とともに「食料・農業・農村政策審議会」の答申を受けて決定されていた）が廃止されたことを意味する。この背景には上述の「今後の麦政策のあり方」が輸入麦に関する制度の見直しを提起したことがあり、これによって07年度からの輸入麦の政府売渡価格は、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」に基づいて行われることになった（加えて、SBS方式も国家貿易の一形態として規定された<sup>8)</sup>）。

なお、「品目横断的経営安定対策」に関わっては、小麦の品質評価基準が変更されたことも見ておく必要がある。従来の「麦作経営安定資金」の単価設定に関しては、05年産から従来の産地品種銘柄によるランク区分（Ⅰ〔最高ランク〕～Ⅳ〔最低ランク〕の4区分）から、収穫後の麦のたんばく・灰分・容積重・フォーリングナンバーのそれぞれについての「基準値」「許容値」の達成数によるランク区分（A〔最高ランク〕～D〔最低ランク〕の4区分）に移行した（「基準値」「許容値」は麦種別・用途別に異なる）。この4項目の「基準値」「許容値」に基づく4ランク区分は07年産以降の「生産条件不利補正対策」の「成績払い」においても引き継がれることになったが、新ランク区分開始初年度の05年産小麦（全用途合計）で「A」の比率が8割を超え（84.2%）、従来の「Ⅰ」の比率（04年産で小麦作付面積全体の74.3%）を上回ったことから、07年産からの品質評価基準を決定するために農林水産省に設置された「品質評価基準の見直しに関する検討会」（06年3月設置、同年7月最終報告書取りまとめ）では「基準値」「許容値」の見直しが行われ、その結果07年産から品質評価基準が厳格化されることになったのである<sup>9)</sup>。

## 3 「米政策改革推進対策」と米生産調整施策の変化

---

6) 「麦政策小委員会」における議論や「今後の麦政策のあり方」については、拙稿「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－」『アルテス・リベラレス』第81号、2007年12月、pp.105-110、を参照のこと。

7) 国産麦の民間流通比率は初年度の00年産ですでに小麦96.8%、六条大麦84.5%、二条大麦87.8%、裸麦88.0%、4麦合計95.6%であったが、これが01年産ではそれぞれ99.7%・97.8%・97.7%・98.7%・99.5%とさらに高まり、05年産以降は4麦すべてで100%となっている；『米麦データブック』（全国瑞穂食糧検査協会）各年版より。

8) 2007年度以降の輸入麦政府売渡価格の決定方法に関しては、前掲・拙稿「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－」pp.112-113、を参照のこと。

9) 2007年産からの品質評価基準の厳格化に関しては、同前、pp.115-116、を参照のこと。

2007年度からは「米政策改革推進対策」に基づいて米生産調整施策も変更になった。

これに関しては04年度に行われた米生産調整施策の変更から見ておく必要がある。

02年12月の「米政策改革大綱」は、「効率的かつ安定的な経営体が市場を通して需給動向を鋭敏に感じ取り、売れる米づくりを行うことを基本として、多様な消費者ニーズを起点とし、需要ごとに求められる価格条件等を満たしながら、安定供給が行われる消費者重視・市場重視の米作りが行われる」という「米づくりの本来あるべき姿」の実現を目指して1995年11月の食糧管理法廃止・食糧法施行以来最大となる米政策の転換を打ち出した。

これに基づいて04年度から米の価格・流通規制をほぼ撤廃した新たな米政策がスタートしたが（03年7月食糧法改正，04年4月施行），そこでは米生産調整に関わって従来の「転作奨励金」が「水田農業構造改革交付金（産地づくり対策）」に変更され，その内容も変化した。すなわち，従来の「転作奨励金」では各転作物の作付に対して支払われる「基本額」や転作の団地化に対して支払われる「団地化加算」などの単価は全国一律で設定され，市町村レベルでその差異はなかったが，「水田農業構造改革交付金（産地づくり対策）」では，「基本額」や「担い手加算」（各地域で米生産調整水田を「担い手」に集約する努力をすることを前提に支払われる）などの積算基準は全国一律とされたものの，積算基準に基づいて市町村に交付された交付金の用途については各市町村が一定程度の裁量を持つことができるようになったため，麦転作に関して同様の条件を持つ農業経営体であっても地域によって受け取る交付金の額に差が出ることになったのである<sup>10)</sup>。

そして，この「水田農業構造改革交付金（産地づくり対策）」は，名称こそ「産地づくり交付金」に変更されたものの，ほぼ同様の内容で07年度からの米生産調整施策へと引き継がれた。したがって，この面だけを取り上げるならば07年度以降も米生産調整施策には大きな変化はないと言える。

しかし，見ておかなければならないのは次の2点である。

1点目は07年度から米生産調整の主体が変更されたことである。上述の「米政策改革大綱」は「需給調整システムについて，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・主体的な取組を強化するものとし，平成18年度に移行への条件整備等について検証し，可能であればその時点で判断する。」として，早ければ07年度から米生産調整の主体を国・行政から農業者・農業者団体に移行することを提示していたが，今回の「米政策改革推進対策」は「平成18年度に移行への条件整備等の状況を検証した上で，平成19年度から新たな需給調整システムへ移行することを目指す」として07年度からの移行に向けて大きく踏み込んだ。そして，これを受けて06年2月に農林水産省に設置された「新たな需給調整システムへの移行の検証に関する検討会」での検討の結果，07年度からの実施を了承するという結論が出され，07年度から農業者・農業者団体が主体となった米生産調整が実施されることになったのである。

この実施主体の変更は米生産調整の実効性に大きな影響を与えるものである。それはこういうことである。すなわち，95年11月の食糧法施行後，米生産調整をめぐるのは，全国としては米生産調整目標は達成されてはいたものの，都道府県・市町村レベルで見ると未達成の地域が増えていた。これは，食糧法の制定過程において「作る自由・売る自由」が喧伝され，米生産

10) 「米政策改革大綱」による2004年度からの米政策の転換と米生産調整施策の変化については，拙稿「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－」『アルテス・リベラレス』第79号，2006年12月，pp.54-58，を参照のこと。

調整についても食糧管理法下でのそれとは異なった自主的生産調整＝手挙げ方式であるとの説明が国・行政からなされたこと、そして、生産調整を行っても米の生産者手取価格が下落し続けたことによるところが大きかった<sup>11)</sup>。これに対して米生産調整目標を確実に達成するための様々な補強的施策が行われたが、それらは状況を打開するものとはならず、とくに「米政策改革大綱」の下で04年度から米の価格・流通規制がほぼ撤廃され、また、米生産調整実施主体の農業者・農業者団体への将来的な移行を睨んで国・行政が「生産者の自主的判断」を強調する中、同じく04年度に米生産調整目標が従来の「面積・ネガ配分」から「数量・ポジ配分」に移行してからは、全国としても目標未達成が常態化するようになった<sup>12)</sup>。このような下での07年度からの米生産調整実施主体の農業者・農業者団体への移行は、米生産者の生産調整への参加意識をさらに希薄化することによって生産調整の実効性をいっそう弱める可能性を持つ。そして、それは転作麦の生産に負の影響を与えるものとなる。

2点目は、「米政策改革大綱」に基づいて04年度から行われていた「麦・大豆品質向上対策」が07年度から廃止されたことである。同対策は「水田農業構造改革交付金（産地づくり対策）」とは別に、需要に則した良品の麦・大豆生産を図るために、米生産調整水田において一定の品質基準を上回った麦・大豆を生産した認定農業者、特定農業団体、一定要件を満たす作業受託組織に対して10a当たり1万3000円の助成金を交付するものであったが、この廃止は転作麦の生産・品質に負の影響を与えることになる\*<sup>3</sup>。

\*<sup>3</sup> 07年度からは、04年度～06年度において行われてきた「水田農業構造改革交付金（産地づくり対策）」の「特別調整促進加算分」（米生産調整の大幅達成や、米生産調整促進のために地域で特別に指定した転作作物である「地域特例作物」の生産などへの追加助成）が、「新需給調整システム定着交付金」として組み直されたが、「地域特例作物」への助成は引き継がれた。そこでは06年度までは「地域特例作物」の対象からは除外されていた麦が対象に含まれることになったが、それは「麦・大豆品質向上対策」の廃止をカバーするものにはなっていない。これについては後に触れるとおりである。

以上総じて、07年度からの新たな米生産調整施策は、転作麦の生産にとってマイナスの影響を与える可能性を持つものとしていだろう。

ただし、07年産米の価格下落、及び07年7月の参議院選挙の結果を受けて「米政策改革推進対策」は見直しを余儀なくされた。その結果、08年度からは国・行政の米生産調整への関与が再び強められることとなり、財政措置を伴った米生産目標数量の「都道府県間調整」や、「長期生産調整実施契約」を行った米生産者に対して「長期生産調整実施者緊急一時金」を交付する「地域水田農業活性化緊急対策」（08年度のみ）などの施策が設定されたのである。

### Ⅲ 国産麦の需給・生産をめぐる動向の特徴

それでは、以上のような枠組みの構造改革農政・再編麦政策の下、国産麦の需給・生産をめぐるのはどのような状況が現れているだろうか。

11) これについては、同前、pp.45-53、を参照のこと。

12) この事情については、佐伯尚美『米政策の終焉』農林統計出版、2009年、pp.32-36、を参照のこと。

## 1 作付面積の動向

表1は1999年産から2008年産までの4麦（小麦・二条大麦・六条大麦・裸麦）の作付面積の推移を、北海道・都府県別、田・畑別について見たものである。

表1 4麦の作付面積の推移

単位:ha

年産	北海道			都府県			全国		
	田	畑	合計	田	畑	合計	田	畑	合計
1999	15,366	82,540	97,906	111,310	11,549	122,859	126,676	94,089	220,765
2000	20,189	85,730	105,919	119,340	11,269	130,609	139,529	96,999	236,528
2001	25,060	85,260	110,320	136,160	11,122	147,282	161,220	96,382	257,602
2002	28,204	87,060	115,264	145,310	10,903	156,213	173,514	97,963	271,477
2003	27,799	87,370	115,169	149,660	10,963	160,623	177,459	98,333	275,792
2004	27,863	88,510	116,373	146,080	10,096	156,176	173,943	98,606	272,549
2005	26,357	91,470	117,827	140,720	9,761	150,481	167,077	101,231	268,308
2006	27,356	95,480	122,836	139,990	9,321	149,311	167,346	104,801	272,147
2007	26,863	92,540	119,403	136,020	8,549	144,569	162,883	101,089	263,972
2008	26,954	91,030	117,984	138,940	8,496	147,436	165,894	99,526	265,420

(出所)『米麦データブック』(全国瑞穂食糧検査協会)各年版より作成。

最初に「全国・合計」に注目すると、99年産(22万0765ha)から03年産(27万5792ha)にかけて5万5000ha強の大きな伸びを見せていることがわかる。これは99年11月の「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱」が米生産調整水田における麦(及び大豆・飼料作物)の「本格的生産」を打ち出し、00年産から麦に係る「転作奨励金」の引上げが行われたことによって(麦に係る「転作奨励金」は最高で10a当たり7万3000円となった)、転作麦の生産が伸びたことによるところが大きい。99年産から03年産にかけて「北海道・田」(ピークは02年産)は1万5366haから2万7799haへ1万2000ha強の増加、「都府県・田」は11万1310haから14万9660haへ3万8000ha強の増加となっている\*4。

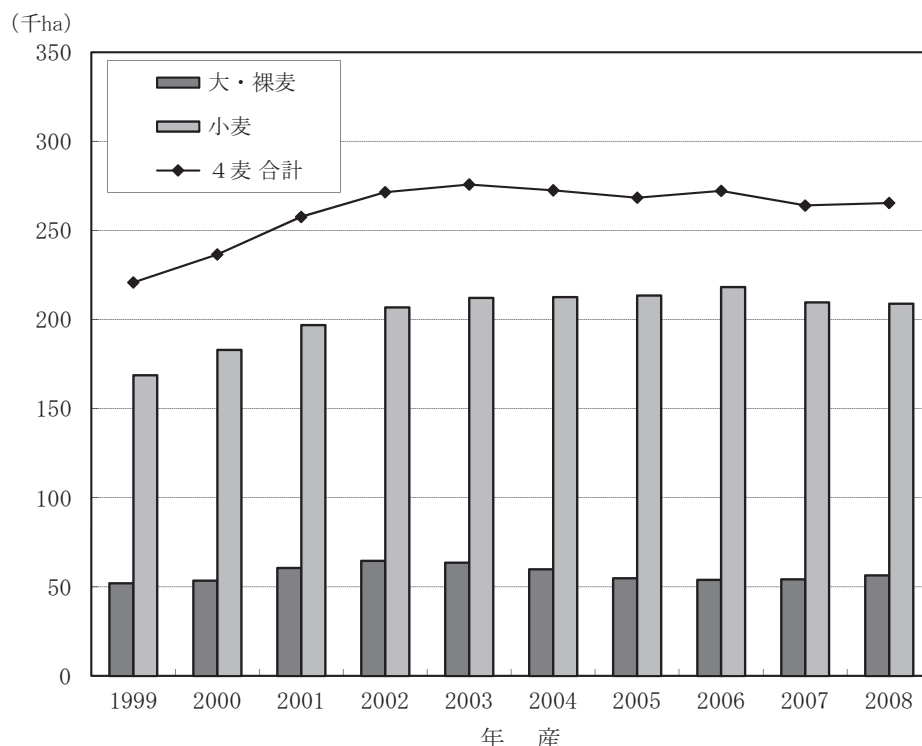
\*4 作付形態で見ると、「北海道・田」は「転作」のみであるが、「都府県・田」は「転作」と「水田裏作等」の2つを含む。03年産までは「都府県・田」の「転作」「水田裏作等」別の作付面積は統計資料で示されており(04年産からは「転作奨励金」は「水田農業構造改革交付金(産地づくり対策)」に変更されて転作作物への助成単価が各地域でまちまちとなり、農林水産省が各地の転作作物の生産状況を金額でしか把握できなくなったため、この統計はとられなくなった)、これによると99年産から03年産にかけて都府県の「水田裏作等」は6万6800haから7万2000haへ5200haの増加に止まったのに対して、「転作」は4万4500haから7万7700haへ3万3200haの増加となっていて、「都府県・田」の増加が主として「転作」によってもたらされたことがわかる<sup>13)</sup>。

なお、図1からは、4麦の中では小麦が圧倒的な比重を占めていること、この間の4麦の作付面積の変化はほぼ小麦のそれによるものであることが見てとれる。

13) 農林水産省『麦の生産に関する資料』各年版による。



図1 麦種別の作付面積の推移



03年産までの「全国・合計」の伸びには「北海道・畑」も貢献している。先述のように国産麦は00年産から民間流通へ移行したが、そこでの取引価格は基本的に入札で決定される。国産(小)麦の入札価格は、安価な麦加工食品・調整品の輸入増加が続く中で国内の製粉業者・麦加工食品製造業者の価格競争力の強化をいっそう図るために輸入(小)麦政府売渡価格が引き下げられる下、全体としては下落したが、市場評価の高い北海道産小麦は一部を除いて入札価格を上昇させた(後掲表4)。麦の生産者手取価格は概要[入札価格+麦作経営安定資金の単価]で決まるが、1農業経営体当たりの作付規模が大きく、コストの低い北海道畑作麦は生産者手取価格が生産費を大きく上回り、採算性が高かったため、(入札価格が上昇しなかった銘柄はあるものの)「北海道・畑」全体として作付面積が増加したのである<sup>14)</sup>。なお、「都府県・畑」は1960年代の激減を経て70年代以降微減傾向が続いてきたが、99年産以降においてもこれが継続している。しかし、それはすでに「全国・合計」に大きく影響を与える面積ではなくなっている。

「全国・合計」は、その後04年産では若干減少して27万2549haとなり、05年産・26万8308ha、06年産・27万2147haと停滞傾向で推移する。これは、「北海道・畑」が引き続き増加したものの、「都府県・田」が減少したためである(「北海道・田」は停滞傾向、「都府県・畑」は引き続き減少)。統計資料上の制約から04年産以降は「都府県・田」における「転作」と「水田裏作等」を区分することはできないが、04年産から06年産にかけての「都府県・田」の作付面積の減少は、04年度開始の新たな米政策の下で米生産調整目標の未達成が常態化したこと、また、一方

14) 「北海道・畑」の動向については、拙稿「戦後小麦政策と小麦の需給・生産」『農業経済研究』(日本農業経済学会)第77巻第3号、2005年12月、pp.120-121、を参照のこと。

で「麦・大豆品質向上対策」が設定されはしたものの、他方で「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱」下での高額の「転作奨励金」が廃止されたことによって、転作麦が減少したことが大きく影響していると考えられる\*5。

\*5 「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱」下での「転作奨励金」は10a当たり最高7万3000円であったが、04年度以降の「水田農業構造改革交付金（産地づくり対策）」では転作麦に係る積算基準は「基本部分」が10a当たり1万円、「担い手部分」が同4万円であって、これに「麦・大豆品質向上対策」の同1万3000円を加えても10a当たり6万3000円に止まる。先述したように積算基準に基づいて市町村に交付された交付金の用途については各市町村が一定の裁量を持てるため、地域によっては従来と同水準の額を転作麦に交付したところもあるだろうが、「麦・大豆品質向上対策」の助成対象者には一定の要件が課されていることを考えるならば、全体としては、04年度以降の転作麦の助成条件は悪化したと捉えていいだろう。

それではこのような動向は07年産以降どうなっただろうか。まず、「全国・合計」を見ると、07年産は06年産から8175ha減少の26万3972ha、08年産は07年産とほぼ同水準の26万5420haとなっている。この動向を詳しく見ると、「北海道・田」の停滞傾向と「都府県・畑」の減少傾向は06年産までとほぼ同様であるが、07年産以降「都府県・田」が若干の減少に転じているとともに、「北海道・畑」が従来の増加傾向から減少傾向に転じていることがわかる。とくに「北海道・畑」の減少は06年産から08年産にかけて4450haであり、同期間の「全国・合計」の減少面積の過半を占めている。

以上、4麦の作付面積は04年産を境にして99年産以降の増加傾向から停滞傾向に転じたが、それは07年産以降減少傾向へとさらにその動向を転じたのである。

## 2 麦に係る「品目横断的経営安定対策」の実施状況

表2は4麦に係る「品目横断的経営安定対策」の加入申請状況を示したものである。

まず、申請経営体数であるが、全国で認定農業者と集落営農組織を合わせて、2007年産・2万9150→08年産・2万9107→09年産・2万9199、と推移しており、3ヶ年で大きな変化は見られない。これを認定農業者と集落営農組織ごとに見ても、同期間中に前者が2万5957→2万5780→2万5860、後者が3193→3327→3339となっていて、後者については若干の増加が見られるものの、

表2 4麦に係る品目横断的経営安定対策の加入申請状況

	年産	申請経営体数			作付予定面積(ha)				4麦作付面積(ha)	カバー率	
		認定農業者	集落営農組織	①	認定農業者	集落営農組織	一経営体当たり作付予定面積(ha)				
					認定農業者	集落営農組織	認定農業者	集落営農組織	②	①/②	
全国	2007	29,150	25,957	3,193	253,860	187,293	66,567	7.2	20.8	263,972	96.2%
	2008	29,107	25,780	3,327	254,953	188,308	66,645	7.3	20.0	265,420	96.1%
	2009	29,199	25,860	3,339	256,327	191,355	64,972	7.4	19.4	—	—
北海道	2007	15,409	15,362	47	117,017	116,062	955	7.6	20.3	119,403	98.0%
	2008	14,963	14,929	34	114,556	113,865	691	7.6	20.3	117,984	97.1%
	2009	14,838	14,805	33	115,331	114,633	698	7.7	21.2	—	—
都府県	2007	13,741	10,595	3,146	136,843	71,231	65,613	6.7	20.9	144,569	94.7%
	2008	14,144	10,851	3,293	140,397	74,443	65,954	6.9	20.0	147,436	95.2%
	2009	14,361	11,055	3,306	140,996	76,722	64,274	6.9	19.4	—	—

(出所)農林水産省『水田・畑作経営所得安定対策加入申請状況』各年版、『米麦データブック』各年版より作成。

どちらも大きな変化にはなっていない。これは07年度からの「品目横断的経営安定対策」の開始時点で、同対策の要件を満たすべく全国的に認定農業者への農地利用集積や集落営農組織の結成などがほぼ完了していたことを示している。

集落営農組織については、とくに都府県において「品目横断的経営安定対策」の実施を睨んでその結成が急ピッチで進んだが（都府県の集落営農数〔すべてが「品目横断的経営安定対策」の対象になるわけではない〕は、05年5月1日・9667→06年5月1日・1万0124→07年2月1日・1万1771、都府県の特定農業団体数は、06年6月末・330→06年9月末・585→06年12月末・1065→07年3月末・1321）<sup>15)</sup>、この流れの中で4麦についても対応できる地域は同対策の開始前にほとんどが対応したということであろう。とくに転作麦については、従来から「転作奨励金」や「水田農業構造改革交付金（産地づくり対策）」の「団地化加算」や「担い手加算」などの関係で各地に大規模な転作集団ができていたことにより、この転作集団を「品目横断的経営安定対策」の要件を満たす集落営農組織に組織替えしたり、また、条件のあるところではこれらを法人化したたりすることは比較的容易であったと考えられる。また、大規模な個別経営体の多い北海道の畑作地域においては麦作を行う農業経営体のほとんどが同対策の要件を満たしていたため、こちらも対応が容易であっただろう。

次に、加入申請状況と作付予定面積を北海道・都府県別に見てみよう。大規模な個別経営体による畑作麦生産が中心となっている北海道は、当然のことながら申請経営体のほとんどが認定農業者であり、作付予定面積のほとんども認定農業者によるものである。これに対して、都府県では申請経営体数の多くはやはり認定農業者ではあるものの、集落営農組織は3100~3300で認定農業者1万1000前後の1/3程度となっている。また、作付予定面積を見ると、認定農業者の7万ha台に対して集落営農組織は6万5000ha前後であり、両者の間に大きな開きはない。ここに都府県における集落営農組織の重要性を確認することができる。

なお、認定農業者及び集落営農組織の一経営体当たり麦作付予定面積であるが、この3ヶ年では、北海道では認定農業者が7.6ha~7.7ha、集落営農組織が20.3ha~21.2ha、都府県では認定農業者が6.7ha~6.9ha、集落営農組織が20.9ha~19.4haであり、07年産の集落営農組織を別にして、認定農業者・集落営農組織とも都府県よりも北海道の方が若干規模が大きい、大きな差にはなっていない。ただし、「品目横断的経営安定対策」の対象となる認定農業者の平均経営規模（麦以外の品目を含む）は北海道では24.5ha（個人23.1ha、法人52.4ha）、都府県では8.2ha（個人6.8ha、法人30.8ha）、集落営農組織の平均経営規模は北海道では56.7ha（特定農業団体110.3ha、準ずる組織53.5ha）、都府県では36.5ha（特定農業団体38.8ha、準ずる組織35.4ha）であるので（いずれも09年産の数値）<sup>16)</sup>、北海道では麦作を行っている認定農業者・集落営農組織ともに自らの経営耕地の一部を麦作に充てているのに対し、都府県では麦作を行っている認定農業者（とくに個人）の経営耕地の大部分、及び麦作を行っている集落営農組織についてもその経営耕地の半分以上が麦作に充てられていることになる。これは、北海道において麦が畑作輪作体系の一環に位置づけられている状況とともに、都府県の麦作経営が専作的な性格を

15) 農林水産省『集落営農実態調査結果』各年版による。

16) 農林水産省『平成21年産水田・畑作経営所得安定対策加入申請状況』による。

17) 「作付予定面積」はあくまで各年産の「品目横断的経営安定対策」加入申請時のものであって実際の作付面積そのものではないが、統計資料上の制約から加入者の実際の麦作付面積が不明であるため（生産実績は「生産条件不利対策」の「成績払い」の「対象数量」でしか把握できない）、ここでは「作付予定面積」=「実際の作付面積」と仮定して計算を行った。

持っていることを示している。

そして、このような「品目横断的経営安定対策」の対象となっている認定農業者と集落営農組織の4麦作付予定面積は、全国の4麦作付面積に対して07年産で北海道98.0%・都府県94.7%・全国96.2%，08年産でそれぞれ97.1%・95.2%・96.1%であり<sup>17)</sup>，全国のほとんどの麦作付地をカバーしていることがわかる。

しかし、問題は北海道の作付予定面積が07年産から08年産にかけて減少していることである。先に見たように全国の4麦作付面積は07年産に大きく減少しており，その過半は「北海道・畑」によってもたらされたものであった。これは，北海道の畑作地帯では「品目横断的経営安定対策」の対象となれる認定農業者・集落営農組織であっても麦の作付けを縮小ないし放棄していることを意味するものである。

### 3 「需要と生産のミスマッチ」をめぐる問題

「需要と生産のミスマッチ」は2000年産からの国産麦の民間流通移行に当たっての最大理由とされたものである。すなわち，従来の政府経由流通では実需者のニーズが生産者に伝わりにくく，これがミスマッチを発生させているという認識に基づき，これを解消して良品質麦の生産を促進するためとして入札取引による価格形成を中心に据えた民間流通への移行が行われたのである<sup>18)</sup>。

表3 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 ①	購入希望数量 ②	需給の差 ③=①-②	ミスマッチ率 ③/①
全国	00年産	646,161	600,983	45,178	7.0%
	01年産	709,432	689,195	20,237	2.9%
	02年産	724,530	647,615	76,915	10.6%
	03年産	762,222	732,531	29,691	3.9%
	04年産	737,686	665,270	72,416	9.8%
	05年産	785,622	781,691	3,931	0.5%
	06年産	805,359	789,342	16,017	2.0%
	07年産	861,066	801,777	59,289	6.9%
	08年産	886,570	832,841	53,729	6.1%
09年産	905,677	880,346	25,331	2.8%	
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%
	06年産	493,466	477,164	16,302	3.3%
	07年産	559,300	488,882	70,418	12.6%
	08年産	574,940	496,230	78,710	13.7%
09年産	574,719	512,354	62,365	10.9%	
都府県	00年産	242,797	214,446	28,351	11.7%
	01年産	280,178	233,060	47,118	16.8%
	02年産	292,911	230,252	62,659	21.4%
	03年産	303,992	229,162	74,830	24.6%
	04年産	321,683	286,979	34,704	10.8%
	05年産	320,267	299,999	20,268	6.3%
	06年産	311,893	312,178	▲285	▲0.1%
	07年産	301,766	312,895	▲11,129	▲3.7%
	08年産	311,630	336,611	▲24,981	▲8.0%
09年産	330,958	367,992	▲37,034	▲11.2%	

(出所) 全国米麦改良協会資料より作成。

表3は00年産以降の小麦におけるミスマッチの推移を北海道産・都府県産別に示したものである。ミスマッチは，毎年播種前に行われる入札取引に先んじて行われる「民間流通連絡協議会」(麦の民間流通・取引を円滑に行うために，麦の生産者団体と実需者団体で構成された組織。行政はオブザーバー)の調査において生産者側の「販売予定数量」(各銘柄の合計)と実需者側の「購入希望数量」(各銘柄の合計)との差として把握される。表からわかるように，03年産まで北海道産はミスマッチ率が小さいか(00年産・4.2%，02年産・3.3%)，もしくは生産よりも需要の方が多いマイナスの値になっていたが(01年産・▲6.3%，03年産・▲0.6%)，都府県産のミスマッチ率は，00年産・11.7%→01年産・16.8%→02年産・21.4%→03年産・24.6%と増加を続けた。



このような北海道産と都府県産の違いについては、北海道産が従来から「転作奨励金」のない畑作中心の生産の中で、需要に応じた品種選択やロットの確保、品質の均一化など需要を睨んだ対応を行ってきたのに対し、都府県産は先の「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱」の下で00年産から高水準の「転作奨励金」によって転作小麦が急増したものの、「転作奨励金」は小麦の作付に対して面積当たりで支払われるものであり、小麦の入札価格や品質、生産量・販売量とは無関係であるために転作小麦が需要に則したのものにはなりにくかったことをその理由として挙げるができる。

しかし、その後、都府県産のミスマッチ率は低下し始め、04年産は10.8%、05年産は6.3%となり、06年産には▲0.1%と需要が生産を上回るようになった。これはこの間の都府県産小麦の入札価格の下落によって（後掲表4）、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ためである<sup>18)</sup>。加えて05年産から導入された品質評価による「麦作経営安定資金」のランク区分は、都府県の麦生産者に品質向上のインセンティブを与え、これがミスマッチ率低下に一定の影響を与えたと見ることができる。さらに04年産からの「麦・大豆品質向上対策」の開始は、生産量を増大させるインセンティブという点では「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱」下での高水準の「転作奨励金」の廃止をカバーするものとはならなかったものの、良品質麦の生産という点では都府県産転作麦の品質を向上させ、ミスマッチ率低下に一定の役割を果たしたと考えることができるのである。

ところが、07年産以降、ミスマッチをめぐる動向は大きく変わった。すなわち、都府県産のミスマッチ率は07年産・▲3.7%→08年産・▲8.0%→09年産・▲11.2%とマイナスの値が大きくなったが、反対に北海道産のそれは07年産・12.6%→08年産・13.7%→09年産10.9%と高水準になった。07年産から「麦・大豆品質向上対策」は廃止されたが、一方では「生産条件不利対策」の「成績払い」における品質評価基準の厳格化が行われており、これは生産者の品質向上へのインセンティブを高めてミスマッチを縮小させる役割を果たすと考えられるが、北海道産についてはむしろミスマッチが拡大したのである。このように北海道産と都府県産におけるミスマッチの状況が従来と逆転したことが、07年産以降の新たな特徴となっている。

#### IV 国産麦の需給・生産動向に影響を与えている政策的諸要因

それでは、以上のような2007年産以降の国産麦の需給・生産をめぐる動向には、構造改革農政・再編麦政策のどのような要因が影響を与えているのだろうか。以下、この点について分析を行っていく。

##### 1 生産動向に影響を与えている政策的諸要因

###### (1) 生産者手取価格をめぐる動向

###### ①入札価格の動向

18) 民間流通移行の経緯については、拙著『日本麦需給政策史論』八朔社、2002年、第9章「『新たな麦政策大綱』と麦需給政策」を参照のこと。

19) 筆者が2004年5月に行った全国農業協同組合連合会米穀販売部麦類課への聞き取り調査による。



10%引上げられる中、07年9～10月に行われた08年産の国産小麦の入札取引では値幅制限7%の上限に張り付く銘柄が続出し、「全銘柄加重平均」は07年産から+6.4% (+2476円/t) 上昇の4万1170円/tとなった。

さらに、国際価格がいつそう高騰する中、輸入小麦政府売渡価格は、08年4月に30%、08年10月に10%の引上げが行われ、その結果、06年度の4万7820円/tが08年10月には7万6030円/t、59.0%の上昇となった<sup>20)</sup>。このような輸入小麦政府売渡価格の急上昇は国産小麦入札価格にも影響を与えることとなり、それは従来の値幅制限7%では対応できないものとなったため、08年9月に行われた09年産入札では各銘柄の基準価格（各銘柄の基準価格は前年度の同銘柄の指標価格）を30%引き上げる措置がとられた。それでも09年産入札ではほとんどの銘柄が値幅制限上限の7%に張り付き、その結果、09年産の「全銘柄加重平均」は08年産から+38.5% (+1万5863円/t) 上昇の5万7033円/tとなった。

このように、07年産以降の国産小麦の入札価格は、国際小麦価格の高騰を受けて輸入小麦政府売渡価格が大きく引き上げられる中、とくに08年産以降大きく上昇したのである。

## ②「生産条件不利補正対策」の単価水準

「品目横断的経営安定対策」の開始によって、従来の「麦作経営安定資金」は「生産条件不利補正対策」に置き換えられたが、同対策は「固定払い」7割、「成績払い」3割の比率で交付が行われる。

「固定払い」は各農業経営体の過去の生産実績、具体的には2004年産から06年産までの3ヶ年の「麦作経営安定資金」の交付対象数量を面積換算したものへの支払いであり、地域ごとの単収の違いを反映させるとして交付単価は地域別に設定された。そして、06年7月の「経営所得安定対策等実施要綱」（以下、「要綱」と略）では標準的な単価として2万7740円/10aが提示された。

一方、「成績払い」は各農業経営体の各年産の生産量・品質に基づく支払いであり、「要綱」において2110円/60kg（Aランク・1等）の単価が提示された

そして、「固定払い」と「成績払い」を合わせた「生産条件不利補正対策」全体としての標準交付単価として、「要綱」では10a当たり換算で4万0400円、60kg当たり換算で6250円（Aランク・1等）が提示された。また、「固定払い」「成績払い」とも07年産から09年産までの3ヶ年について単価は固定されることとされた。

20) 輸入小麦は輸入価格に一定のマーク・アップを上乗せした価格で国内市場に販売されるが、このマーク・アップが「麦作経営安定資金」の原資とされ、2007年産以降は「生産条件不利補正対策」の麦に係る交付金の原資とされている。この方式は食糧管理法下1980年度から採られてきた「内外麦コストプール方式」を受け継いだものであるが、00年産以降の国産小麦の生産量増加の中で、マーク・アップだけでは「麦作経営安定資金」ないし「生産条件不利補正対策」の麦に係る交付金を充填することができなくなり、一般会計からの繰り入れが行われるようになった。

21) 「新たな麦政策大綱」（1998年5月）に基づいて1999年度から農林水産省において「麦新品種緊急開発プロジェクト」が開始され、各地で小麦の新品種が育成されてきている。表4で登場する品種のうち「きたもえ」「春よ恋」「キタノカオリ」「きたほなみ」「ネバリゴシ」「あやひかり」「きぬの波」「ダブル8号」「イワイノダイチ」「ふくさやか」「ミナミノカオリ」「さぬきの夢2000」「ニシノカオリ」は同プロジェクトによって育成されたものである。

22) 国際穀物価格の上昇の原因としては、①トウモロコシを中心とした穀物のバイオエタノール需要の増加、②異常気象による輸出国での減産、③新興経済大国の輸入増加、④国際穀物市場への投機資金の流入、などが指摘されている。

23) ただし、国際穀物価格の高騰は2008年半ばにピークを過ぎ、小麦の国際価格も08年後半以降下落に向かったため、輸入小麦政府売渡価格は09年4月に14.8%引下げられた。

この標準交付単価を「麦作経営安定資金」のそれと比較すると、06年産の「麦作経営安定資金」が6610円/60kg (Aランク・1等)であったから、6250円/60kg (Aランク・1等)は360円/60kgのマイナスということになる。

ただし、この標準交付単価に関しては「固定払い」に注意しなければならない。上述のように「固定払い」の交付単価は地域ごとの単収を反映させるため地域ごとに異なる。これについて品目別・市町村別に「固定払い」の単価を示した農林水産省『面積単価及び数量単価』(06年8月公表、最終改正07年3月)を見ると、「秋期には種する小麦」については、10a当たり1万円を大きく割り込む地域もあれば、4万円を超える地域もあるなどばらつきが非常に大きいことに加え、大半の市町村は標準的な単価として示された2万7740円を割り込んでいる。そして、「秋期に播種する小麦」の「全市町村」平均単価としては10a当たり2万4594円が示されている。

したがって、小麦の「生産条件不利補正対策」の交付単価を取り上げる場合には、「要綱」が提示している「固定払い」の単価ではなく、とりあえずこちらの「全市町村」平均単価を用いる方が適当であろう。そして、これに基づいて「生産条件不利補正対策」全体の交付単価を計算し直すと(小麦の単収は「要綱」が用いている360kg/10aをそのまま使用)、10a当たりで3万7254円、60kg当たりで6209円となり、「麦作経営安定資金」との開きはさらに広がる。

以上より、「生産条件不利補正対策」は従来の「麦作経営安定資金」よりも価格・所得補填水準を下げたと言いうことができるだろう。

## (2) 生産者手取価格、生産費、生産費カバー率をめぐる状況

以上では、生産者手取価格の状況を、入札価格と「生産条件不利補正対策」の交付単価のそれぞれについて見た。それでは、このような価格状況の一方で、2007年産以降、麦作経営の麦作付規模や生産費はどう変化しただろうか。これについては現時点で小麦の生産費調査が07年産までしか公表されていないためにその分析は大きく制約されるが、変化の端緒だけでも明らかにしたい。

表5は、2004年産から07年産にかけての北海道・都府県別、田・畑別に、小麦の作付規模、単収、生産費、生産者手取価格等の動向を示したものである<sup>24)</sup>。ここでは「入札価格」は各年産の「全銘柄加重平均」を用い、また、「価格・所得補填」(04年産～06年産は「麦作経営安定資金」、07年産は「生産条件不利補正対策」)については「Aランク・1等」の単価を一律に用いた(07年産については、「固定払い」を「全市町村平均」に計算し直した上述の6209円/60kgを用いている)。

まず、生産者手取価格に関連するデータを見ると、「入札価格」は04年産以降回復を見せるものの、「価格・所得補填」は毎年低下しており、とくに06年産から07年産にかけては60kg当たり6610円から6209円へと400円強の大幅な切下げになっているため、「生産者手取価格」も06年産から07年産にかけて9442円から9131円に300円強低下している。

次に、生産費調査の対象となった農業経営体の平均の麦作付面積を見ると、06年産から07年

24) 農林水産省の生産費調査は、「家族労働費」について全ての経営規模階層で同一の時間単価を使用している。これは生産費調査としてはやむを得ない措置であるが、現実には例えば大規模専業農家と小規模兼業農家、あるいは非農業部門での労働市場が開けている地域とそうでない地域とでは、各農業経営体における「家族労働費」の自己労賃評価が異なることが想定される。それゆえ、生産費に関する分析を行う際にはこの点に留意することが必要である。ただし、自己労賃評価を客観的に示すことのできるデータは存在しないため、本稿ではとりあえず、農林水産省『米及び小麦の生産費』各年版のデータをそのまま使用することとする。



表5 北海道・都府県別、田・畑別の生産費、および生産者手取価格の生産費カバー率の推移

	北海道							
	田				畑			
	04年産	05年産	06年産	07年産	04年産	05年産	06年産	07年産
麦作付面積(a)	439.1	393.3	387.3	492.2	718.8	754.8	798.6	870.9
副産物価額差引生産費(円/10a)	57,569	57,454	57,948	57,340	48,319	47,213	45,571	47,646
支払利子・地代算入生産費(円/10a)	60,840	61,726	61,093	60,779	50,725	49,363	47,863	49,811
全算入生産費(円/10a)	77,345	77,167	75,863	74,992	59,555	58,306	57,093	58,875
単収(kg/10a)	462	441	362	481	542	509	481	525
支払利子・地代算入生産費(円/60kg) ①	7,915	8,385	10,146	7,573	5,616	5,807	5,969	5,686
全算入生産費(円/60kg) ②	10,062	10,484	12,598	9,345	6,594	6,860	7,121	6,721
入札価格(円/60kg) ③	2,187	2,189	2,232	2,322	2,187	2,189	2,232	2,322
価格・所得補填(円/60kg) ④	6,730	6,650	6,610	6,209	6,730	6,650	6,610	6,209
麦契約生産奨励金(円/60kg) ⑤	600	600	600	600	600	600	600	600
生産者手取価格(円/60kg) ⑥=③+④+⑤	9,517	9,439	9,442	9,131	9,517	9,439	9,442	9,131
生産費カバー率(1) ⑥/①	120.2%	112.6%	93.1%	120.6%	169.5%	162.5%	158.2%	160.6%
生産費カバー率(2) ⑥/②	94.6%	90.0%	74.9%	97.7%	144.3%	137.6%	132.6%	135.9%
	都府県							
	田				畑			
	04年産	05年産	06年産	07年産	04年産	05年産	06年産	07年産
麦作付面積(a)	143.2	154.3	161.0	470.1	82.4	90.9	63.7	1013.4
副産物価額差引生産費(円/10a)	46,027	45,783	45,044	41,965	59,410	49,088	61,955	32,607
支払利子・地代算入生産費(円/10a)	51,407	51,116	49,793	49,046	62,389	51,006	62,594	37,580
全算入生産費(円/10a)	59,221	58,481	56,899	53,312	73,002	61,735	78,364	39,978
単収(kg/10a)	339	378	371	382	288	336	261	256
支払利子・地代算入生産費(円/60kg) ①	9,102	8,085	8,091	7,702	13,028	9,123	14,437	8,781
全算入生産費(円/60kg) ②	10,485	9,250	9,246	8,371	15,245	11,042	18,074	9,341
入札価格(円/60kg) ③	2,187	2,189	2,232	2,322	2,187	2,189	2,232	2,322
価格・所得補填(円/60kg) ④	6,730	6,650	6,610	6,209	6,730	6,650	6,610	6,209
麦契約生産奨励金(円/60kg) ⑤	600	600	600	600	600	600	600	600
生産者手取価格(円/60kg) ⑥=③+④+⑤	9,517	9,439	9,442	9,131	9,517	9,439	9,442	9,131
生産費カバー率(1) ⑥/①	104.6%	116.7%	116.7%	118.6%	73.1%	103.5%	65.4%	104.0%
生産費カバー率(2) ⑥/②	90.8%	102.0%	102.1%	109.1%	62.4%	85.5%	52.2%	97.8%

(出所)農林水産省『米及び小麦の生産費』各年版, その他により作成。

産にかけて「都府県・田」と「都府県・畑」で顕著に拡大していることがわかる。とくに、後者では63.7aから1013.4aへと16倍近い伸びとなっている。これは、言うまでもなく07年産からの「品目横断的経営安定対策」の要件を満たすため、認定農業者への農地利用集積や集落営農組織の結成が一挙に進められたことによる。

この規模拡大によって「都府県・畑」は10a当たりの生産費が大きく減少した。そのため、「生産者手取価格」の低下と気象の影響による単収の減少にも拘わらず、07年産の「生産費カバー率」はかなり好転して対「支払利子・地代算入生産費」では104.0%、対「全算入生産費」では97.8%になった。

「都府県・田」も06年産から07年産にかけて161.0aから470.1aへと約3倍に規模を拡大しているが、「都府県・畑」とは異なり、10a当たり生産費は「全算入生産費」で5万6899円から5万3312円へと3600円程度減じただけでそれほどドラスチックな低下にはなっていない。ここで注目されるのは「副産物価額差引生産費」が4万5044円から4万1965円へ3000円強減少しているのに、「支払利子・地代算入生産費」は4万9793円から4万9046円とほとんど変わっていないことである。これは、規模拡大によって単位面積当たりの農機具費や労働費が減少した一方で、農地利用集積のための借入地代が増加したことを意味する<sup>25)</sup>。「全算入生産費」の減少は、規模拡大による単位面積当たり自作地地代・自己資本利子の低下によるものであり、これは実質的なコスト削減とは必ずしも言えないだろう<sup>26)</sup>。07年産は06年産よりも単収が高くなったことによって「生産費カバー率」は好転してはいるが、麦作の採算性については実質的にあまり変化がなかったと見るべきであろう。

「北海道・田」「北海道・畑」も06年産から07年産にかけて、それぞれ387.3aから492.2aへ、

798.8aから870.9aへと1農業経営体当たりの麦作付面積を拡大させている。これも07年産からの「品目横断的経営安定対策」の要件を満たすための農地利用集積や集落営農組織結成などによるものであろうが、都府県と異なってドラスチックな拡大になっていないのは、北海道では従来から1農業経営体当たりの経営規模が大きかったために、全体として若干の農地利用集積等が行われるだけで要件を満たせたためと考えられる。

そして、それゆえ「北海道・田」「北海道・畑」とも07年産の10a当たり生産費は06年産までと大きくは変わっていない。北海道では07年産の単収が06年産よりもかなり高かったため（表でわかるように10a当たりの生産費は北海道と都府県で大差がないか、場合によっては北海道の方が高いが、単収は北海道の方がかなり高く〔とくに畑作〕、これが北海道、とくにその畑作の採算性の高さに繋がっている）、07年産の生産費カバー率は06年産よりも高くなっているが、「都府県・田」と同様、麦作の採算性という点では実質的にはあまり変化がなかったと見るべきであろう。

以上、07年産について、「都府県・畑」はドラスチックな規模拡大によって10a当たり生産費を大きく減少させ、これによって生産費カバー率を大きく好転させた。一方、「都府県・田」は規模拡大による農機具費・労働費の減少を借入地代の増加が相殺したために生産費はあまり低下せず、また、「北海道・田」「北海道・畑」では一定の規模拡大こそあったものの生産費は大きくは変化しなかった。それゆえ、「生産者手取価格」の減少や反取の変動を考慮するならば、この3者については麦作の採算性にはあまり変化がなかった、とすることができよう。

### （3）米生産調整と転作麦に係る動向

先に、「米政策改革推進対策」に基づく07年度からの新たな米生産調整施策では、従来の「水田農業構造改革交付金（産地づくり対策）」は「産地づくり交付金」にほぼそのままの形で引き継がれたものの、生産調整の実施主体が農業者・農業者団体に変更され、また、「麦・大豆品質向上対策」が廃止されたこと、そして、これは転作麦の生産にマイナスの影響を与える可能性を持つこと、を指摘した。

それでは、このような施策の変更の下、米生産調整と転作麦をめぐる動向はどうなったのだろうか。以下見ていこう。

#### ①米生産調整の実施状況

表6は2004年度から08年度までの米生産調整の実施結果を示したものである。先述のように「ネガ・面積」配分から「ポジ・数量」配分に移行した04年度以降、米生産調整目標は未達成が

25) この点について、筆者は、農林水産省『平成19年度 米及び小麦の生産費』の発行（2009年4月30日）以前の時点で、前掲・拙稿「『農業構造改革』をめぐる基本問題－農地利用集積の経済的条件的原理的検討」p.88において、理論的な視点から、「同対策（品目横断的経営安定対策－引用者）は価格補填の対象を大規模農家（ないし集落営農組織）に限定しただけであってその補填額は従来と同水準であり、大規模農家が新たに借り受けた農地で生じる地代の問題は考慮されていない。なるほど、大規模農家は農地を借り受けて規模拡大を行うことによって単位面積当たりの生産費（副産物価額差引生産費）を低下させるであろうし、それは大規模農家の剰余を増加させる可能性を持つが、新たに発生する地代額よりも剰余の増加額の方が大きい保証はどこにもない。」と指摘しておいた。

26) 自作地地代はあくまでも抑制的なものであって、それが農産物販売価格の中にも含まれなくても再生産には影響する性格のものではない。ただし、農地利用集積の一方法として農地の借入ではなく購入を行った場合、その購入代金は購入者にとっては借入地代と同様にコストとして捉えられるので、生産費分析に当たっては、自作地地代を計上している「全算入生産費」についても検討しておく必要がある。

表6 米生産調整の実施結果

(単位: t, ha)

年度	生産目標数量 ①	実生産量 ②	過剰生産量 ②-①	①を面積換算 ③	実作付面積 ④	過剰作付面積 ④-③	作況指数	水田面積 ⑤	米不作付水田面積 ⑤-③
全国	2004	8,574,356	8,598,763	24,407	1,633,211	1,658,379	25,169	2,425,000	766,621
	2005	8,510,362	8,933,266	422,904	1,614,869	1,652,270	37,400	2,410,000	757,730
	2006	8,330,983	8,397,511	66,528	1,574,855	1,642,921	68,066	2,398,000	755,079
	2007	8,284,755	8,542,180	257,425	1,566,116	1,636,864	70,748	2,386,000	749,136
	2008	8,149,720	8,658,000	508,305	1,542,121	1,596,276	54,200	2,373,000	776,724
北海道	2004	622,320	611,654	10,666	117,864	117,759	▲104	215,700	97,941
	2005	611,910	671,464	59,554	115,892	115,585	▲307	214,600	99,015
	2006	594,713	627,628	32,914	112,210	111,962	▲248	214,200	102,238
	2007	605,900	586,388	▲19,512	113,891	112,410	▲1,481	213,600	101,190
	2008	598,930	626,600	27,670	112,286	110,931	▲1,355	213,200	102,269
都府県	2004	7,952,036	7,987,109	13,741	1,515,347	1,540,620	25,273	2,209,300	668,680
	2005	7,898,452	8,261,802	363,350	1,498,977	1,536,685	37,707	2,195,400	658,715
	2006	7,736,270	7,769,883	33,614	1,462,645	1,530,959	68,314	2,183,800	652,841
	2007	7,678,855	7,957,792	276,937	1,452,225	1,524,454	72,229	2,172,400	647,946
	2008	7,550,790	8,031,400	480,635	1,429,835	1,485,345	55,555	2,159,800	674,455

(出所) 農林水産省『米の生産調整について』2007年11月, その他の資料より作成。

注1) 本表における「米」には転作作物として扱われる「加工用米」は含まれない。

2) ⑤の水田面積は本地面積である。

常態化した。この未達成は〔④-③〕で表される過剰作付面積として把握できる(生産量は作況の影響も受けるので、生産調整の状況を把握するには面積の方が適当であろう)。これを見ると、全国の過剰作付面積は04年度の2万5169haが05年度では3万7400haとなり、06年度では6万8066haと大きく増加している。この06年度の大きな増加は、07年度からの米生産調整実施主体の農業者・農業者団体への移行を見越して、生産調整を行わない生産者が増加したためと考えられる。そして、07年度では過剰作付面積はさらに増えて7万0748haとなっている。07年度からの実施主体の変更を契機として米生産調整の実効性の低下にはさらに拍車がかかったのである。このため、〔②-①〕で示される過剰生産量は、作況指数が100を下回った06年度、07年度でも多く発生している。

ただし、表からわかるように、北海道と都府県とではその動向は異なっている。北海道はむしろマイナスの過剰作付面積、すなわち生産調整目標の超過達成になっているのに対し、都府県は大幅な過剰となっている。これは、系統農協に頼らずとも販売先を容易に見つけることができる都市近郊農家を中心として、生産調整に応じていない農家が都府県では少なくないことによるものであろう。

このように全国の過剰作付面積は増えているが、一方で米消費量の減少を理由として米生産目標数量は毎年引き下げられているため、全国の米の実作付面積自体は毎年減少している。このことは、全国の水田面積に変化がなければ、転作麦の作付けを行うベースである米不作付水田面積が増加することを意味する。しかし、表を見ると、全国の水田面積も毎年減少しており、その減少幅が米の実作付面積の減少幅よりも大きいため、〔⑤-③〕で示される米不作付水田面積は07年度まで毎年減少していることがわかる。

08年度になると全国の過剰作付面積は5万4200haと前年よりも減少し、そのこともあって米不作付水田面積も前年産よりも2万7500ha程度増えて77万6724haになっている。これは、08年産から「米政策改革推進対策」の手直しが行われ、米生産目標数量の「都道府県間調整」や「長期生産調整実施者緊急一時金」交付の実施など国・行政が米生産調整への関与を再び強めたことによるものである。

これについて触れておくと、まず、前者の「都道府県間調整」は、米生産目標削減を申し出た都道府県には1t当たり1万1000円を上限として「産地づくり交付金」を増額し、目標増加を

申し出た都道府県には1 t 当たり4000円を下限として「産地づくり交付金」を減額するというものであり、実績としては佐賀県が目標数量を7580 t 減少させ、新潟県 (3500 t)・福島県 (1480 t)・青森県 (911 t)・茨城県 (620 t)・石川県 (569 t)・宮城県 (450 t)・山梨県 (50 t) が目標数量を増加させるという形で行われた<sup>27)</sup>。ただし、7580 t は平年収量 (08年産530kg/10a) で面積換算するとわずか1481haであり、過剰作付面積削減への貢献は小さかったと言える。

より重要な役割を果たしたのは後者の「長期生産調整実施者緊急一時金」である。これは、08年度から向こう5年間にわたって米生産調整面積の拡大を行う契約を行った生産者に対して、07年度の米生産調整面積に対する08年度の拡大分 (麦・大豆・飼料作物・ソバ・ナタネなどの作付が必要) について、07年度米生産調整目標を達成している者には5万円/10a、達成していない者には3万円/10aを支給するものである。結果としてこの施策による米生産調整面積の拡大分は全国で2万4460haとなった<sup>28)</sup>。08年度の過剰作付面積の減少は主としてこれによるものである。しかし、同一時金は1回だけの支給であることから、5ヶ年の契約とはなっているものの、09年度以降の米生産調整にあたって効力が持続するかどうかは不透明である。

## ②転作麦に係る施策の動向

転作麦に係る施策に関しては、本来ならばまず従来の「水田農業構造改革交付金 (産地づくり対策)」における転作麦への助成との比較で「産地づくり交付金」におけるその特徴を析出する作業が必要であるが、これは統計資料上の制約から困難となっている。すなわち、「水田農業構造改革交付金 (産地づくり対策)」及び「産地づくり交付金」の助成対象作物別交付状況をまとめている農林水産省『水田農業構造改革対策実施状況結果表』(04年度から各年度版公表) では、転作物への助成が「水稲作付を含む全ての作物作付を対象」「全ての転作物を対象」「転作物を限定」に分かれており (「転作物を限定」では転作物の品目ごとに助成額が示されている。なお、07年度からは「全ての転作物を対象」という区分は廃止された)、麦に対する助成が明確に把握できるのは「転作物を限定」のみである。しかし、転作麦に対する助成は「水稲作付を含む全ての作物作付を対象」「全ての転作物を対象」にも含まれているため、「産地づくり交付金」における転作麦への助成全体を把握することができないのである。ただし、「産地づくり交付金」が「水田農業構造改革交付金 (産地づくり対策)」をほぼそのまま引き継いだことを考えると、あまり大きな変化はないと見ていいだろう。

施策変更に関して次に注目しなければならないのは07年度からの「麦・大豆品質向上対策」の廃止である。ここで「麦・大豆品質向上対策」における麦への助成状況を示した表7を見てみよう。開始年度である04年度の全国の対象面積は4万2238haであったが、その後05年度5万5339ha、06年度5万3001haと5万haを超えている。田作麦が転作麦に限定される (つまり水田裏作麦がない) 北海道の場合は、04年度の対象面積2万5451haは同年度の田作麦2万7863ha (前掲表1) の91.3%であり、この値は05年度には95.2%、06年度には100%となっている<sup>29)</sup>。また、

27) 農林水産省「プレスリリース 平成20年産都道府県別の需要量に関する情報の都道府県間調整の結果について」(2008年2月4日)より。

28) 農林水産省『米関連政策の実施状況について』(2008年7月)より。

29) 北海道の2006年産(年度)の「麦・大豆品質向上対策」における麦に係る対象面積は2万7460haであり、表1の06年産「北海道・田」の2万7356haを上回る。「北海道・田」がすべて転作麦であることを考えると、麦に係る「麦・大豆品質向上対策」の対象面積が「北海道・田」を上回ることはあり得ず、表1と表7の間ではデータ上の齟齬がある。これは、両表のデータが別々の調査に基づくものであることに起因するものと考えられる。



表7 「麦・大豆品質向上対策」における麦への助成状況

(対象面積)

年度	全国	北海道	都府県
2004	42,238	25,451	16,787
2005	55,339	25,112	30,227
2006	53,001	27,460	25,541

(助成額)

年度	全国	北海道	都府県
2004	4,020,373	2,486,089	1,534,284
2005	5,601,703	2,337,579	3,264,124
2006	5,442,450	2,939,247	2,503,203
2007	2,148,572	191,214	1,957,358

(出所) 農林水産省『水田農業構造改革対策実施状況結果表』各年度版より作成。

注) 「助成額」の2007年度は「新需給調整システム定着交付金」の「地域特例作物」のうちの麦への交付額。

「都府県・田」については先述のように04年度以降統計上「転作」と「水田裏作等」を分けて把握することはできないが、03年産の「転作」は7万7700haであり、仮に03年産から06年産にかけての都府県の田作麦面積の減少分9670haをすべて「転作」によるものとする、04年度の「転作」は7万4120ha、05年度の「転作」は6万8760ha、06年度の「転作」は6万8030haとなる。そして、各年度における「麦・大豆品質向上対策」の対象となった面積の割合を計算するとそれぞれ22.6%、44.0%、37.5%となることにより、少ない転作麦が同対策の下で生産されたと見ていいだろう。

「麦・大豆品質向上対策」は、03年度までの「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱」下での高水準の「転作奨励金」から「水田農業構造改革交付金（産地づくり対策）」への変更に伴う減額分を補うものではなく、また、助成対象者も限定されてはいたが、以上の分析からそれは米生産調整水田における転作麦生産への一定のインセンティブになっていたとすることができよう。それゆえ、07年産からの同対策の廃止は転作麦生産に負の影響を与えることになる。

一方で、先述のように07年産からは、「新需給調整システム定着交付金」の「地域特例作物」の中に従来対象にはなっていない麦が含まれるようになった。しかし、表7でわかるように、その助成額は北海道においては従来の10分の1以下、都府県においても05年産・06年産の水準を下回っており、「麦・大豆品質向上対策」の廃止分を補償するものにはなっていない。

#### (4) 生産動向に影響を与えている政策的諸要因

以上を踏まえて、2007年産からの国産麦の生産動向に影響を与えている政策的諸要因を析出することにしたい。

先述のように、07年産以降全国の4麦の作付面積はその水準を一段下落させたが、それは主として「北海道・畑」と「都府県・田」の減少、とくに前者によるところが大きかった。まず、この2つから見ている。

「北海道・畑」については、07年産の小麦生産費統計のみからの分析であるが、「品目横断的経営安定対策」の実施を契機として一定の規模拡大はあったものの生産費は大きくは変化せず、生産者手取価格の生産費カバー率もあまり変化しなかった。それゆえ、麦作の採算性は以前よりも悪化したわけではないが、作付面積は06年産から08年産にかけて4450haも減少した。これには「生産条件不利補正対策」の仕組みが関係していると考えられる。

すなわち、同対策では対象となる農業経営体に対して「固定払い」7:「成績払い」3の比率で助成金が交付されるが、「固定払い」では各年の生産実績とは関係なく04年産～06年産の3ヶ年の生産実績に基づいた支払いが行われる。北海道では従来から畑作輪作体系の中で小麦生産が位置づけられていたが、小麦が他作物に比較して高収益であったために小麦の「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た。しかし、「生産条件不利補正対策」の下では、生産者手取価格の7割を占めていた「麦作経営安定資金」のほぼ7割相当部分が確実に保障

されるため(単価自体は引き下げられたが)、他作物への転換による「過作」の解消がかなりあったものと見られ、これが麦作付面積の減少をもたらしたと考えられるのである<sup>30)</sup>。

「都府県・田」は、06年産から07年産にかけて規模拡大が進んだものの、借入地代の増加によってコストはあまり低下せず、それゆえ生産者手取価格の生産費カバー率にも大きな変化は見られなかった。それゆえ、「北海道・畑」と同様、採算性という点では従来と大きな変化はなかったと言えるが、こちらも作付面積は06年産から07年産にかけて3970haの減となっている。これには、07年産からの米生産調整施策の変更によって生産調整の実効性が低下する中で、転作麦の作付を行うベースとなる米不作付水田面積が減少したこと、また、「麦・大豆品質向上対策」の廃止によって転作麦生産のインセンティブが低下したことなどが関係していると言える。また、水田裏作麦についても、07年産からの「生産条件不利補正対策」の交付単価が06年産の「麦作経営安定資金」のそれ(6610円/60kg)よりも360円/60kg(政府が示した「条件不利補正対策」の標準交付単価は6250円/60kg)低く示されたことによって生産のインセンティブは減じたと考えられる。「都府県・田」は07年産から08年産にかけて作付面積が回復しているが、これは08年度に実施された「長期生産調整実施者緊急一時金」の交付によるところが大きい。

以上、07年度以降の国産麦の動向を大きく規定している「北海道・畑」と「都府県・田」について見たが、「北海道・田」と「都府県・畑」についても見ておこう。

「北海道・田」も一定の規模拡大はあったものの、生産費に大きな変化はなく、また、生産者手取価格の生産費カバー率は07年産で向上したが、作況を考えると採算性に実質的な変化はなかった。ここでは「都府県・田」と異なって、04年産以降の作付面積の動向はそれほど明確ではないが、06年産から07年産にかけては作付面積が減少している。ただし、北海道の場合は、米生産調整の実効性の低下によって転作麦から米への回帰が生じたと言うよりは、米生産目標数量増加に伴う米実作付面積増加によって米生産調整面積が縮小したという側面が大きい(前掲表6)。加えて「麦・大豆品質向上対策」が廃止されたことも、麦作付面積の減少に影響を与えたと言える。07年産から08年産にかけては作付面積が増えているが、これには「都府県・田」と同様、「長期生産調整実施者緊急一時金」の交付が大きく影響している(北海道の生産調整拡大分は922ha)。

「都府県・畑」は、07年産において規模拡大が大きく進んで生産費が低下し、生産者手取価格の生産費カバー率も好転した。ここにおける生産費カバー率の好転はそのまま麦作の採算性の好転を意味するが、従来からの作付面積の減少には歯止めが掛かっていない。これは、採算性が好転したとは言っても、未だ生産費を十分に補償する水準にはなっていないこと、また、そもそも1農業経営体の経営規模が小さい都府県の畑作地帯(中山間地が多く含まれる)において一挙に「品目横断的経営安定対策」の要件を満たすまでに規模拡大することには非常に困難が伴うが、要件を満たせないところは「生産条件不利補正対策」の交付を受けることができないために麦作から脱落せざるを得なかったこと、によるものであろう。

以上、07年度からの構造改革農政・再編麦政策による諸施策の変化は、「北海道・畑」「都府県・田」「北海道・田」「都府県・畑」に対して、それぞれの規模拡大・生産費・米生産調整実績などに独自の影響を与え、これらがそれぞれの麦生産の動向を規定したのである\*<sup>6)</sup>。

30) 農林水産省『平成19年産 麦類の作付面積』、同『平成20年産 麦類の作付面積』では、田・畑別は示されていないものの、北海道では07年産においては小麦から野菜等への転換が、08年産においては小麦から豆類等への転換があったことが指摘されている。

\*6 これに関連して、「固定払い」7:「成績払い」3という助成比率になっている「生産条件不利補正対策」について、その生産政策としての性格をもう少し検討しておこう。

先に「北海道・畑」における07年産以降の麦作付面積の減少は小麦の「過作」解消として捉えられること、そしてそれには「固定払い」7割という比率が大きく関わっていることを指摘したが、原理的に考えても「生産条件不利補正対策」の交付単価が生産者手取価格の中で高い割合を占め、さらに「固定払い」が同対策において大きな比重を占めるならば、当該年産の生産状況と当該年産の生産者収入の関係は希薄となるため、同対策の生産を刺激する性格は弱まることになる。

## 図2 小麦の生産者収入に関する試算結果

【対象者】	福岡県Y市 M氏
【試算】	2007年産小麦出荷数量 110,401kg (60kg換算1,840袋) 全量 1等Aランクでの設定
1. 2006年産までの対策での試算	
販売価格 (①)	2,151円 × 1,840袋 = 3,957,840円
麦作経営安定資金 (②)	6,610円 × 1,840袋 = 12,162,400円
麦契約生産奨励金 (③)	600円 × 1,840袋 = 1,104,000円
合計金額 (①+②+③)	17,306,240円 ・ ・ ・ ・ ・ (A)
2. 品目横断的経営対策での試算	
販売価格 (③)	2,151円 × 1,840袋 = 3,957,840円
生産条件不利補正対策 [固定払い] (④)	4,977,354円
生産条件不利補正対策 [成績払い] (⑤)	2,110円 × 1,840袋 = 3,882,400円
麦契約生産奨励金 (⑥)	600円 × 1,840袋 = 1,104,000円
合計金額 (③+④+⑤+⑥)	13,921,594円 ・ ・ ・ ・ ・ (B)
3. 新旧差額 (A - B)	3,384,646円

(出所) 福岡県Y農協資料より作成。

産は単収が475kgと高くなり、出荷量が増えたため、07年産の収入は絶対額こそ06年産よりも高くなったものの、従来の麦政策が継続されていた場合の収入試算 (A) と比較すると大幅な減額となった (▲338万4646円)。それゆえ、小麦生産者の「品目横断的経営安定対策」への不満は強く、07年9月には福岡県Y農協主催で「品目横断的経営安定対策 (品目横断対策) の見直しを求める総決起大会」が開催されるまでになった<sup>32)</sup>。

この事例からも「固定払い」の比率を高く設定している「生産条件不利補正対策」は、生産を増大させる性格のものではないことがわかる。

このことをもう1つの事例で確認しておこう。図2は福岡県Y市の小麦生産農家M氏の小麦の生産者収入に関する試算結果である。M氏は23haで小麦を作付けしており、07年産出荷量は60kg袋で1840袋であった。そして、この販売代金 (2151円 × 1840袋) と「固定払い」 (388万2400円)、「成績払い」 (2110円 × 1840袋) の合計1392万1594円 (B) が07年産小麦についてのM氏の収入額として試算された。

ここでの「固定払い」は04年産から06年産までの生産実績から算出されたものであるが、04年産の小麦単収 (福岡県・田畑平均) は10a当たり391kg、05年産は419kg、06年産は417kgであった<sup>31)</sup>。ところが07年

31) 数値は前掲『米麦データブック』各年版より。

## 2 「需要と生産のミスマッチ」に影響を与えている政策的諸要因

先述したように、2007年産以降における小麦の「需要と生産のミスマッチ」をめぐる動向の特徴は、都府県産について需要が生産を上回るようになった一方で、北海道産についてはミスマッチの幅が大きく拡大したことであった。

このミスマッチに関して、品質という点から見れば、07年産からの「麦・大豆品質向上対策」の廃止は、それが持っていた生産量増大へのインセンティブとともに、品質向上へのインセンティブも失われたが、一方で07年産からの「生産条件不利補正対策」の「成績払い」における品質評価基準の厳格化は品質向上へのインセンティブを強めたものと言える。

「成績払い」の単価（60kg当たり）は、1等麦についてAランク2110円、Bランク1610円、Cランク1460円、Dランク1402円と設定され、各ランク間の価格差（A - B = 550円、B - C = 150円、C - D = 58円）は06年産の「麦作経営安定資金」と同じである<sup>32)</sup>。したがって、品質向上への経済的インセンティブは従来と同じと考えられるが、品質評価基準が厳しくなっただけで、従来よりも品質向上が求められることになった。

結果として、全国的小麦全体でのAランクの比率が、05年産の84.2%、06年産の83.8%に対して07年産は85.9%、08年産は79.9%になったことを見ると、(気象条件が良くなかったために08年産はAランク比率が若干低いものの)生産者が07年産からの品質評価基準の厳格化に対応した栽培管理を行ったことが見て取れる。北海道産について言えば、05年産・06年産ともほとんど全量がAランクであり、これは07年産以降も同様となった(07年産99.2%、08年産95.0%)<sup>34)</sup>。したがって、品質の面から見ると、07年産以降都府県産・北海道産ともミスマッチを拡大させる新たな政策的要因が生じたわけではない。

それでは、なぜ北海道産でミスマッチが拡大したのであろうか。その最大の原因は「品目横断的経営安定対策」の加入条件に求められる。すなわち、麦生産者が同対策に加入するに際しては実需者との間で播種前契約を行わなければならないが、これによって従来播種後(ないし収穫後)に契約を行っていた分が新たに播種前契約分として登場したために「販売予定数量」が増加したものの、一方で実需者の側では従来の播種後(ないし収穫後)契約分を新たに播種前契約することがほとんどなく「購入希望数量」が増加しなかったために、ミスマッチが拡大したのである<sup>35)</sup>。前掲表3を見ると、06年産に49万3466tであった北海道の「販売予定数量」は07年産に一举に55万9300tに増大し、その後はほぼこの水準になっているが(08年産・57万4940t、09年産・57万4719t)、「購入希望数量」は06年産から07年産にかけてそれほど増大してはいない。

32) このような農業経営者の不満と2007年7月の参議院選挙での与党大敗の結果を受けて、07年度補正予算では「品目横断的経営安定対策」の見直しの一環として、「小麦等穀物の国際相場が急騰する中で、近年、単収向上が著しい国内の先進的な小麦産地やてん菜産地において、地域の生産力に見合った収入が確保されるようにすること等により、小麦・てん菜が安定的に生産し得るよう支援策を講ずる。」(農林水産省「農政三改革の着実な推進について」2007年12月21日)として、北海道・福岡・佐賀・熊本の4道県の「品目横断的経営安定対策」の対象者で小麦生産を行っている者に対して10a当たり約3000円の上乗せ助成が行われた。これについては、佐伯、前掲書、pp.202-204、を参照のこと。

33) 2006年産の「麦作経営安定資金」は、1等麦について60kg当たりAランク6610円、Bランク6110円、Cランク5960円、Dランク5902円、で設定されていた。なお、「麦作経営安定資金」「成績払い」とも2等麦におけるランク間の価格差は1等麦と同じである。

34) 数値は全国米麦改良協会資料による。



北海道の小麦生産量は04年産・55万8200 t, 05年産・54万0100 t, 06年産・51万4100 t であつて<sup>36)</sup>, 各年産の「販売予定数量」との間に乖離があり(各年産の作況によってかなりの幅があるが), これの大宗が播種後(ないし収穫後)に販売契約がなされていた分と考えられるが<sup>37)</sup>, 07年産以降は生産量と「販売予定数量」の乖離は小さくなっており(07年産・58万0200 t, 08年産54万1500 t), ここに07年産以降北海道産小麦のほとんどが播種前契約になったことを確認することができる。

それゆえ, 北海道産のミスマッチの拡大は制度変更に伴う見かけ上のものと判断していいだろう。なお, 北海道産の「購入希望数量」は08年産以降従来から一段上昇した水準になっており, このため09年産における北海道産のミスマッチ率は縮小しているが, これは07年10月, 08年4月, 09年4月と小麦の国際価格の高騰を受けて輸入小麦政府売渡価格が引き上げられ, 国産小麦の割安感が強まったためであろう。

都府県産は, 北海道産とは異なって06年産から07年産にかけて「販売予定数量」は増えていない。これは従来から生産量のほとんどが播種前契約されていたためである。都府県産の小麦生産量は04年産・30万1700 t, 05年産・33万4600 t, 06年産・32万3100 t であり, 従来から「販売予定数量」との間にほとんど乖離はなく, これは07年産以降も同様である(生産量は07年産・32万8100 t, 08年産・33万9700 t)<sup>38)</sup>。このような中, 一方で08年産, 09年産と「購入希望数量」が増大したためにミスマッチのマイナス幅が拡大したのである。「購入希望数量」の増大は, 北海道産と同様, 輸入小麦政府売渡価格の引上げによる国産麦の割安感の強まりによるものと見ていいだろう。

以上, 07年産からの政策変更の中で北海道産小麦については見かけ上のミスマッチ拡大が生じたが, 国際価格の高騰による国産小麦の割安感の強まりによる需要増加の中で09年産のミスマッチは縮小し, また, この割安感の強まりは都府県産小麦についても需要増加を生じさせ, ミスマッチのマイナス幅を増大させたのである。

## V むすび

本稿では構造改革農政・再編麦政策始動下における国産麦の需給・生産動向を分析し, その動向を規定している政策的要因を解明してきた。そのまとめは, 前節第1項(4)及び第2項で行ったとおりであるが, そこでは「品目横断的経営安定対策」による価格・所得補填の一部大規模農業経営体への限定, 「生産条件不利補正対策」の単価水準及び同対策における「固定払い」と

---

35) 北海道産小麦のミスマッチ拡大の理由について, 農林水産省「平成19年開催第2回農林水産省政策評価会・配付資料」の資料6「平成18年度政策の政策手段別評価結果(案)」では「・・・, 北海道等の主要産地において, 近年の単収の向上が反映されるとともに, は種前契約が品目横断的経営安定対策に基づく交付金の交付要件に位置付けられたことが影響し, 販売予定数量が近年の傾向を上回る幅で増加した一方で, 購入希望数量が近年の需要動向を反映して微増であったことが要因と考えられる。」と指摘している。

なお, 従来から, 販売予定数量が購入希望数量を上回った場合でも, 生産者団体による販売促進活動などによって民間流通麦は最終的には全量が販売されてきた。

36) 北海道産小麦の生産量は, 前掲『米麦データブック』各年版より。

37) 麦は気象条件による作柄の振れが大きいいため, 生産者と実需者との取引に当たっては取引量に一定の許容幅(アローワンス)を設け, この幅の範囲内は違約金の対象にしないことにしている。

38) 都府県産小麦の生産量は, 前掲『米麦データブック』各年版より。

「成績払い」との比率、また、農業者・農業者団体主体の米生産調整への移行など、07年度から開始された構造改革農政及びそれと軌を一にした再編麦政策が、国産麦の需給・生産動向に影響を与えている状況が明らかになった。

それらを一言で総括するならば、構造改革農政・再編麦政策はその枠組み自体が国産麦の生産を抑制する性格を持っており、事実、この下で国産麦の生産は減少した、ということになろう（「北海道・畑」では小麦の「過作」が解消に向かったという側面もあるが）。08年産では「北海道・畑」「都府県・畑」で麦作付面積が回復しているが、これは「長期生産調整実施者緊急一時金」という米生産調整への政府関与の強化によるところが大きいものであり、いわば構造改革農政後退の産物である。

「需要と生産のミスマッチ」についても、07年産・08年産における北海道産のミスマッチの拡大は見かけ上のものとしても、07年産以降の都府県産におけるマイナスのミスマッチの拡大、09年産における北海道産のミスマッチの縮小は、国際小麦価格高騰による国産小麦の割安感の発生によるものであり、構造改革農政・再編麦政策によってもたらされたものではない。それゆえ、ミスマッチ解消という点でもこれら政策は少なくとも積極的な役割を果たすものにはならなかった、とすることができるだろう。

なお、「品目横断的経営安定対策」について付言するならば、価格・所得補填の一部大規模農業経営体への限定は、農業生産者に対して農地利用集積・集落営農組織結成など作付規模拡大を経済的に強制し、その結果、小麦生産において単位面積当たり物財費・労働費を低減させたが、一方では「都府県・田」に典型的に見られるように規模拡大に伴う借入地代の増加を招いている。したがって、国民経済的に見て、同対策が本当にメリットを持つものかどうかについてより詳細な検討を行う必要があるだろう。

先述したように08年度から「品目横断的経営安定対策」「米政策改革推進対策」の手直しが行われ、構造改革農政は後退を余儀なくされたが、09年度には09年9月までに行われる予定の衆議院選挙を睨んで、「水田フル活用」政策が打ち出され、その一環として「水田等有効活用促進交付金」が新たに設定された。それは、転作の拡大や調整水田への作付など自給力・自給率向上戦略作物（麦・大豆・飼料作物・米粉・飼料米）の作付面積の拡大に対して助成金を交付するものであり（小麦の場合、10a当たり3万5000円の上乗せ）、米生産調整への政府関与をさらに強めたものと言えよう。構造改革農政は08年度に続いて09年度にいつそう後退したのであり、その意味で構造改革農政の本来の姿はその開始初年度の07年度のみであったとすることができるだろう。

09年8月末に行われた衆議院選挙では「農業者個別所得補償」を掲げる民主党が大勝し、政権が交代したが、これによって構造改革農政はさらなる見直しが行われることになろう。したがって、本稿ではそのタイトルに「始動下」という用語を用いたが、もし抜本的な見直しが行われた場合には、構造改革は「始動」のみで終了することになる。しかし、農政の今後の展開如何に拘わらず、本稿で分析した「始動下」の動向は、今後の日本農業を展望する際の貴重な考察材料となるだろう。

(2009年9月24日受理)