

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

横山 英信

- I はじめに
- II 新基本法下における麦政策の制度的枠組み
 - 1 「新たな麦政策大綱」下の麦流通・価格制度の基本的枠組み
 - 2 「水田農業経営確立対策」下における麦の転作助成金
- III 国産麦の流通・価格をめぐる動向
 - 1 民間流通比率の推移と各種奨励金の役割
 - 2 入札動向と価格水準
 - 3 麦作経営安定資金の動向
- IV 麦の国内生産増加とそれに伴う諸問題
 - 1 国内生産の動向
 - 2 国内生産増加に伴う諸問題
- V 「戦後農政の全面的再編」と麦政策・麦生産
 - 1 「米政策改革大綱」と国内麦生産
 - 2 「食料・農業・農村基本計画」見直しと麦政策
- VI むすび

I はじめに

現在、日本農政は「戦後農政の全面的再編」とでも呼ぶべき状況の下にあると言っていいだろう。けだし、米流通制度・米生産調整制度の一大転換を打ち出した「米政策改革大綱」(2002年12月)に基づく諸政策が2004年度から実施に入っており、また、03年度から開始された「食料・農業・農村基本計画」(00年3月策定)見直し論議の中で、「品目横断的政策への転換」「担い手・農地制度の改革」「農業環境・資源の保全対策の確立」という3つの柱を中心に、戦後農地改革—創設自作農体制に源を発する農業諸制度・諸政策の根本的再編を行う方針が提起されているからである¹⁾。

これは、「食料・農業・農村基本法」(1999年7月制定、以下「新基本法」と略)の施行以降、市場原理の活用を中軸に据えたものの国内農業生産者に対する配慮から農業保護措置をそれなりに残さざるを得なかった日本農政が、経済のグローバル化とそれに呼応した日本経済の「構造改革」の下で、WTO新農業交渉の進展をも睨みつつ、残った保護措置をいよいよ大幅縮小ないし撤廃させようという段階に来ていることを示すものである。

1) 「食料・農業・農村基本計画」見直しについては、この3本柱とともに、2010年までに45%までに回復させるとした食料自給率目標の扱いをどうするかが焦点の1つになっている。

このような状況は麦政策（麦の需給に関する諸政策）にも影響を与えずにはおかない。この間、新基本法農政の一環であり、新基本法に先行して発表された「新たな麦政策大綱」（98年5月）に基づく麦の流通・価格制度の一大転換、「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱」（99年10月）に基づく生産調整水田における麦の「本格的生産」のための諸施策の実施など、麦政策は大きな変化を見せてきた。しかし、上述の「米政策改革大綱」や「食料・農業・農村基本計画」見直しは、これにさらなる変化を迫るものとなっている。そして、「基本計画」見直しと関わっては、農林水産省「食料・農業・農村政策審議会総合食料分科会食糧部会」の下に04年5月に「麦政策検討小委員会」が作られ、現在、麦政策の根本的見直しが検討されている。

以上を踏まえ、本稿は新基本法下の麦政策・国内麦生産をめぐる諸動向を分析してその特徴を析出するとともに、「戦後農政の全面的再編」との関わりで麦政策・国内麦生産の今後の方向性を考察することを課題とする。

II 新基本法下における麦政策の制度的枠組み

1 「新たな麦政策大綱」下の麦流通・価格制度の基本的枠組み

従来、国産麦については政府無制限買入制度（政府は国内の麦生産者からの麦の売渡申込みに対して無制限に買入れを行わなければならない）の下、国産麦の政府買入価格が政府売渡価格よりもかなり高い水準で設定されていたことによって、生産者から実需者へ売り渡される麦（とくに小麦）はそのほとんどが「生産者→政府→実需者」という政府経由になっており²⁾、この下で国産麦の政府買入価格は生産者手取価格を下支えする機能を有していた。

しかし、国産麦のほとんどが政府経由であることによって実需者のニーズが生産者に伝わりにくく、これによって「需要と生産のミスマッチ」が発生しており、また、政府無制限買入制度がミスマッチ解消のための努力を生産者に行わせるインセンティブを失わせている、という批判を受けて、1998年5月発表の「新たな麦政策大綱」は「需要と生産のミスマッチを解消し、需要に即した良品質麦の生産を推進する観点から、国内産麦については、これを実体的にも自由な民間流通に委ね、生産者と実需者が品質評価を反映した直接取引を行う仕組みを導入する」として、2000年産からの国産麦の民間流通移行を打ち出し、基本的に国産麦の政府買入れを廃止することとした（ただし、同大綱は一方で「民間流通が定着するまでの間は政府買入れの途を残す」とした。それゆえ、国産麦の政府無制限買入制度を規定している「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」第66条は改正されずにそのまま現在に至っている）。

しかし、この民間流通移行は、従来、政府無制限買入制度の下、政府買入価格が担っていた生産者手取価格の下支え機能を喪失させるものであり、それゆえ、民間流通において麦の価格形成を行う場として設定された入札取引では入札価格は従来の政府売渡価格の水準まで低下することが見込まれた。そこで「新たな麦政策大綱」は一方で「生産者の経営安定等を図るための新たな措置として『麦作経営安定資金（仮称）』を創設する」として、生産者手取価格の下落に対して一定の補填を行う措置を設けることとした。そして、この麦作経営安定資金の財源については、麦の国家貿易体制の継続の下、従来の「内外麦コストプール方式」を引き次ぐ形で、

2) これについては、拙著『日本麦需給政策史論』八朔社、2002年、p.233の図6-2を参照のこと。なお、国産麦政府買入価格が麦生産費を補償する水準になかったため、政府無制限買入制度の下でも国内麦生産は減少してきた。これについては、拙著、第5章～第8章を参照のこと。

輸入麦の政府売買差益をそれに充てることとしたのである³⁾。

2 「水田農業経営確立対策」下における麦の転作助成金

「新たな麦政策大綱」とともに、この間の麦政策として見落とすことができないものが、1999年10月発表の「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱」である。同大綱は、96・97年度に78万7000haだった米生産調整目標水田面積が98・99年度に96万3000haに引き上げられ、その後も目標面積の拡大が見込まれる中、新基本法が「国民に対する食料の安定的な供給については、・・・国内の農業生産の増大を図ることを旨とし」(第2条第2項)、「食料自給率の目標は、その向上を図ることを旨とし」(第15条第3項)ていることを受けて、「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」させるとして、生産調整水田における麦・大豆・飼料作物等の「本格的生産」を打ち出した。

同大綱で掲げられた諸施策は、2000年度からの米生産調整政策である「水田農業経営確立対策」において具体化されたが、そこでは生産調整水田における麦(及び大豆・飼料作物)の生産に対して10a当たり最高7万3000円の転作助成金が交付されることになった(一方で、稲作農家には「とも補償」分として水稲作付面積10a当たり4000円の拠出が求められた)。

ただし、この転作助成金は3階建てとなっており、1階部分である「とも補償」(10a当たり2万3000円)に加え、「相当程度の作付けの団地化または土地利用の担い手への集積」と「当該地域の気象条件等を踏まえた基本的な栽培技術の実施等」を要件とする2階部分の「経営確立助成〔基本助成〕」(10a当たり4万円)、そして、「水田高度利用(1年2作、2年3作等)又はこれに匹敵する機械等の利用率の向上」を要件とする3階部分の「経営確立助成〔高度利用等加算〕」(10a当たり1万円)のすべてを受け取った場合にのみ最高額になる仕組みとなっていた。したがって、転作麦の生産農家すべてが最高額を受け取れたわけではない。

しかし、98・99年度における麦の転作助成金が10a当たり最高6万7000円(技術対策に関わる3階部分を除けば5万円)であったことを考えると、「水田農業経営確立対策」においてそれがかなり引き上げられたことは事実である。そして、米の入札価格が下落傾向を続ける中、地域によっては稲作よりも転作麦(ならびに転作大豆・転作飼料作物)生産の方が有利な状況も現れることになった⁴⁾。そして、このような麦の転作助成金は、後に見るように麦生産に様々な影響を与えていくのである。

3) 「新たな麦政策大綱」は、「外国産麦〔＝輸入麦〕については、今後とも、国内産麦で不足するもの及び品質的に国内産が使用できないものについて輸入するとの考え方の下、国家貿易により政府が計画的に輸入する」(〔 〕内は引用者)として、輸入麦については従来どおり政府の一元的輸入を行うとした(WTO体制の下、1995年4月以降は麦についても輸入が自由化されたため、正確には政府の「一元的」輸入ではないが、民間輸入麦にかかる関税相当量が政府輸入麦の売買価格差(順ざや)を大きく上回っているために、民間輸入はほとんど行われてこなかった)。「内外麦コストプール方式」は国産麦の政府売買差損を輸入麦の政府売買差益の範囲内に収めようとするもので、1980年から行われている。なお、麦作経営安定資金の財源に輸入麦の政府売買差益を充てようという方針は「新たな麦政策大綱」の中では直接に触れられていないが、同大綱の前段階として農林水産省「麦問題研究会」が97年12月にとりまとめた「新たな麦政策の在り方について」では「民間流通への移行に当たっては、基本的に外国産麦の売買に係る利益を財源として、生産者の経営安定を図るための新たな措置を検討することが必要である」として、その旨が明記されている。

4) 三島徳三・佐藤加寿子「食糧法下の稲作大経営の危機と政策対応－『新たな米政策』から『水田農業活性化対策』へ－」村田武・三島徳三編『農政転換と価格・所得政策』筑波書房、2000年。

Ⅲ 国産麦の流通・価格をめぐる動向

1 民間流通比率の推移と各種奨励金の役割

それでは、以上のような制度的枠組みの下、国産麦の流通・価格をめぐるどのような動向が見られたらだろうか。まず、民間流通移行の動向から見ていこう。

表1は2000年産と03年産における4麦の民間流通麦・政府買入麦別の取引状況を示したものである。これを見ると、00年産の民間流通比率は小麦96.3%、二条大麦81.2%、六条大麦91.5%、裸麦89.8%、4麦全体で95.2%であったが、03年産では小麦99.9%、二条大麦98.2%、六条大麦99.8%、裸麦99.4%、4麦全体で99.9%となっている。つまり、民間流通移行初年度の00年産においてすでに民間流通比率はかなり高い数値を示していたが、03年産では販売麦のほぼ全量が民間流通に移行したのであり（表では示さなかったが、4麦全体の民間流通比率は01年産ですでに99%を超えていた）、ここに「民間流通移行」という「新たな麦政策大綱」の目標がほぼ達成されたことがわかるのである。

このような状況は、民間流通移行に向けての農業者団体（農協系統）に対する政府の指導や、これを受けた農業者団体（農協系統）の取り組みによるところも大きい。それとともに、諸奨励金において民間流通麦と政府買入麦に対する交付額に格差が設けられたことが大きく関係していたことも見ておかなければならない。

これについて、まず、麦契約生産奨励金から見ていこう。同奨励金は、従来の政府無制限買入制度の下で「国内における麦の生産と需要の結び付きを一層深め、内麦の流通合理化を図るとともに、長期的には内麦の生産改善すなわち需要の多い麦への生産誘導を図ることを目的とし」⁵⁾て、政府が生産者と実需者との流通契約を指導し、この契約を尊重して政府売買を行うこととし、その実需者が生産者に奨励金を支払うという形で行われてきたものである。同奨励金は00年産以降も民間流通麦・政府買入麦の双方に引き続き支払われることになったが、その額には格差が設けられた。同奨励金の中心をなす「品質改善奨励額」（1等麦に対してのみ交付、99年産までは一部銘柄について2等麦も対象とする）を小麦について取り上げるならば、99年産までは品位ランクA（政府の銘柄区分Ⅰに対応）の小麦については60kg当たり500円、B（銘柄区分Ⅱに対応）は350円、C（銘柄区分Ⅲに対応）は100円であったが、00年産では民間流通麦についてはA 600円、B 450円、C 150円と前年産に比べて引き上げられたのに対し、政府買入麦についてはA 450円、B 250円、C 50円と大きく引き下げられた⁶⁾。この

表1 麦の民間流通移行の状況 (上段：千t, 下段：%)

	2000年産		2003年産	
	民間流通麦	政府買入麦	民間流通麦	政府買入麦
4麦合計	698.8	34.9	900.9	1.3
	95.2	4.8	99.9	0.1
小麦	612.4	23.5	798.8	0.3
	96.3	3.7	99.9	0.1
二条大麦	21.6	5.0	44.6	0.8
	81.2	18.8	98.2	1.8
六条大麦	47.2	4.4	41.6	0.1
	91.5	8.5	99.8	0.2
裸麦	17.6	2.0	15.9	0.1
	89.8	10.2	99.4	0.6

(出所)『食料と安全』(全国瑞穂食糧検査協会)2004年4月号, p.49の表を一部修正して作成。

- 5) 農林水産省農蚕園芸局農産課・食糧庁管理部企画課監修『新・日本の麦』地球社、1982年、p.23。
6) 「品質改善奨励額」の交付単価については『米麦データブック』全国瑞穂食糧検査協会、の各年版を参照のこと。

額はその後民間流通麦については維持されていたが（ただし、後述するように、03年産と04年産の単価は実質的に33%のカットが行われた）、政府買入麦については02年産からA200円、B120円、C20円とさらに大きく引き下げられ、さらに03年産からは「品質改善奨励額」（を含む麦契約生産奨励金全体）の交付が廃止されたのである。このような、00年産からの民間流通麦と政府買入麦の間での格差の設定、02年産における政府買入麦に対する交付額の大幅引下げ、03年産からの政府買入麦への交付廃止という状況は、大麦・裸麦についても同様である。

また、他の奨励金に目を向けると、00年産で行われた「民間流通支援特別対策」では民間流通麦と政府買入麦との間で格差が設けられ（小麦について、民間流通はすべての麦に一律60kg当たり100円交付、1等麦には50円の加算。政府買入は1等麦のみ60kg当たり50円）、01年産以降では民間流通麦に対してのみ「民間流通定着・品質向上支援」（小麦について01年産では1等麦に対して60kg当たり100円・良質麦加算50円、02年産以降は1等麦に対して150円）などの助成金が交付されてきたのである⁷⁾。

麦の政府買入価格が年々引き下げられる中（小麦銘柄区分Ⅱ・1等60kg当たりの政府買入価格は、99年産8893円、00年産8824円、01年産8693円、02年産8693円、03年産8552円）、後述するような入札価格の下落や麦作経営安定資金の引下げなどがあったにせよ、民間流通麦に対する以上のような諸優遇措置によって民間流通麦の方が政府買入麦よりも生産者にとって有利になったのであり、これによって民間流通移行が大きく進んだのである。

2 入札動向と価格水準

次に民間流通と一体のものとして開始された麦の入札取引をめぐる動向について見ていこう。

麦の入札に関しては、各銘柄とも、初年度である2000年産の入札基準価格は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、01年産以降については前年産の指標価格（入札価格の加重平均）を基準価格とし、価格変動幅は±5%の範囲内とするという方法がとられてきた（小麦については05年産から価格変動幅が±7%に拡大されることとなった）。

表2は04年産小麦の入札結果、及び各銘柄の当初基準価格比を示したものである。この間上場銘柄の交替もあり⁸⁾、初年度の00年産で上場されたすべての銘柄が04年産においても上場されているわけではないが、同表からは入札取引によって各銘柄間の入札価格差が開いてきていることがわかる（上場された銘柄については、入札以外の相対取引についても、基本的に入札指標価格が適用されることになっている）。以下、その動向を見ていくことにしよう（以下の叙述は、表2に加えてこの間の各銘柄の動きにも触れている）。

まず、00年産当初から上場されてきた銘柄を取り上げよう。北海道産から見れば、「北海道ハルユタカ」と「北海道ホロシリコムギ」は、00年産当初から毎年入札価格の上限である基

7) 農林水産省資料より。

8) 入札における義務上場は、小麦については販売予定数量3000t以上の産地銘柄、大麦・裸麦については販売予定数量1000t以上の産地銘柄が対象であるが、都道府県内の流通量が80%を超える産地銘柄は義務上場から除外されることとされた。また、希望上場も認めるが、その場合も上場比率は販売予定数量の30%とすること、さらに地区区分上場も認めることとされた（2000年産では地区区分を行うに当たっての要件はなかったが、01年産からは一地域当たりの販売予定数量が1000t以上の場合に限定された）。なお、新品種銘柄については、類似銘柄の指標価格を参考に基準価格が設けられることになっている。

表2 2004年産小麦の入札結果

産地	銘柄	区分	基準価格	指標価格	指標価格の	指標価格の	上場数量	申込数量	申込倍率	落札数量	落札残数量
			円/60kg	(加重平均) 円/60kg	基準価格比 %	当初基準価格比 %					
北海道	ハルユタカ	I	2,932	3,079	105.0	127.5	500	2,730	5.5	500	0
北海道	ホロシリコムギ	II	2,810	2,950	105.0	127.5	1,760	2,460	1.4	1,760	0
北海道	春よ恋	II	2,822	2,963	105.0	◇115.7	3,250	14,860	4.6	3,250	0
群馬	W8号	II	2,665	2,798	105.0	◇115.7	250	1,100	4.4	250	0
香川	さぬきの夢2000	II	2,309	2,424	105.0	●105.0	1,440	5,320	3.7	1,440	0
群馬	きぬの波	II	2,390	2,476	103.6	◇105.1	600	1,420	2.4	600	0
埼玉	あやひかり	II	2,387	2,467	103.4	◇113.0	610	1,360	2.2	610	0
福岡	チクゴイズミ	II	1,998	2,058	103.0	88.9	5,270	9,660	1.8	5,270	0
佐賀	チクゴイズミ	II	2,021	2,072	102.5	89.5	3,000	5,680	1.9	3,000	0
福岡	農林61号	I	2,117	2,144	101.3	88.8	2,250	2,520	1.1	2,040	210
北海道	タクネコムギ	I	2,840	2,860	100.7	118.5	1,010	1,140	1.1	1,010	0
大分	チクゴイズミ	II	1,951	1,959	100.4	84.7	620	1,940	3.1	620	0
北海道	チホクコムギ(その他)	II	2,613	2,613	100.0	108.2	20	20	1.0	20	0
群馬	つるびかり	II	2,323	2,317	99.7	100.1	1,710	3,420	2.0	1,710	0
北海道	ホクシン	I	2,220	2,207	99.4	91.4	121,540	171,400	1.4	120,650	890
福岡	ニシホナミ	III	2,221	2,193	98.7	96.9	1,310	1,150	0.9	1,150	160
北海道	タイセツコムギ	I	2,762	2,714	98.3	112.4	1,430	440	0.3	440	990
青森	ねばりごし	II	1,922	1,883	98.0	□94.7	1,300	360	0.3	360	940
岩手	ナンブコムギ	I	2,177	2,134	98.0	●98.0	1,990	1,620	0.8	1,620	370
兵庫	シロガネコムギ	II	1,974	1,914	97.0	□94.0	1,130	890	0.8	890	240
佐賀	シロガネコムギ	I	2,124	2,059	96.9	85.3	7,440	6,850	0.9	6,770	670
大分	農林61号	I	2,023	1,960	96.7	81.2	1,550	1,620	1.0	1,230	320
宮城	シラネコムギ	II	1,886	1,823	96.6	○82.9	1,180	920	0.8	920	260
群馬	農林61号	I	2,218	2,140	96.5	88.6	7,690	7,310	1.0	6,910	780
福岡	シロガネコムギ	I	2,199	2,119	96.4	87.8	6,560	6,870	1.0	5,850	710
埼玉	農林61号	I	2,362	2,268	96.0	94.0	7,190	4,440	0.6	4,440	2,750
愛知	農林61号	I	2,082	1,996	95.9	82.7	5,910	5,770	1.0	5,770	140
滋賀	農林61号	I	1,977	1,894	95.8	78.5	5,700	6,850	1.2	5,550	150
北海道	チホクコムギ(網走)	I	2,867	2,741	95.6	113.5	730	170	0.2	170	560
北海道	きたもえ	I	2,201	2,105	95.6	◇89.6	1,350	500	0.4	500	850
三重	農林61号	I	2,060	1,967	95.5	○82.1	2,620	2,210	0.8	2,210	410
茨城	農林61号	I	2,015	1,920	95.3	79.5	7,640	3,570	0.5	3,570	4,070
栃木	農林61号	I	1,992	1,899	95.3	78.7	2,250	2,030	0.9	2,030	220
岐阜	農林61号	II	2,005	1,908	95.2	82.5	2,040	1,600	0.8	1,600	440

(出所)『製粉振興』(製粉振興会)2004年1月号, p.12, 表-4を一部修正して作成。

注1) 建値条件は、ばら、I等、産地倉庫在姿である。

注2) 「指標価格の当初基準価格額対比」欄の無印は2000年産、○印は01年産、◇印は02年産、□印は03年産、

●印は04年産の基準価格との対比である。

準価格比105%に張り付き続け、その結果、04年産の指標価格は2銘柄とも00年基準価格比で127.5%となっている。なお、04年産の指標価格(60kg当たり)について「北海道ハルユタカ」が2932円、「北海道ホロシリコムギ」が2810円と異なっているのは、00年産入札の時点で前者が銘柄区分I(基準価格60kg当たり2414円)、後者が同II(同2314円)であったことによるものである。

「北海道タクネコムギ」は02年産までその指標価格は基準価格比105%の上限に張り付いていたが、03年産・04年産とその伸びが鈍化し、04年産指標価格は00年産基準価格比で118.5%となっている。「北海道チホクコムギ(網走)」は03年産までその指標価格は105%の上限ないしそれに近い水準で上昇してきたが、04年産では95.6%となり、その結果04年産の指標価格は00年産基準価格比113.5%となった。「北海道タイセツコムギ」は02年産までその指標価格は上限105%に張り付いてきたが、03年産、04年産と指標価格が基準価格を下回り、その結果、04年産指標価格の00年産基準価格比は112.4%となった。「北海道チホクコムギ(その他)」は01年産、03年産で指標価格が若干上昇したもののそれほど大きく伸びず、04年産指標価格の00年産基準価格比は108.2%となっている。「北海道ホクシン」は00年産入札において北海道産銘柄の中

で唯一指標価格が基準価格を下回った銘柄であったが、その後も毎年指標価格を下げ、その結果、04年産の指標価格は00年産基準価格比で91.4%となっているのである。

県産については、00年産から上場されている銘柄の中で、04年産の指標価格が00年産基準価格比で100%を上回っているものは、かろうじて100.1%となっている「群馬つるぴかり」だけである。90%台にとどまっているのは「福岡ニシホナミ」と「埼玉農林61号」の2銘柄のみであり、他の多くは80%台となっており、「滋賀農林61号」「茨城農林61号」「栃木農林61号」の3銘柄は70%台にまで落ち込んでいる。00年産以降、県産の各銘柄はそれぞれ独自の動きをしているが、総じて指標価格は低下傾向にあると言ってよい。

このように、00年産当初から上場されている銘柄については、「北海道ホクシン」を除く北海道産銘柄は指標価格をとにかくも上げたのに対して、「北海道ホクシン」及びほとんどの県産銘柄は指標価格を大きく下げたのである。これは、生産と需要をめぐる市場関係が各銘柄の指標価格に反映したと見ることができるものであるが、00年産から上場されている銘柄の04年産総落札数量(18万2060t)のうち、指標価格が00年産基準価格を下回っている銘柄の落札数量(17万6450t)が96.9%を占めることを考えるならば——これは上場数量が圧倒的に多い「北海道ホクシン」によるところが大きい——全体としては指標価格は下落していると言っていだろう。また、「北海道ホクシン」を除く北海道産銘柄のうち「北海道ハルユタカ」「北海道ホロシリコムギ」以外の銘柄については、その指標価格の上昇に陰りが見えることにも注目しておく必要がある。

次に、01年産以降に上場された銘柄を取り上げよう。02年産から上場された「北海道春よ恋」「群馬W8号」は毎年上限に張り付き、双方とも04年産は02年産基準価格比115.7%となっている。これらの銘柄は概して申し込み倍率も高く(「北海道ホロシリコムギ」については1.4倍であるが)、また、落札残数量も0となっている。また、02年産から上場された「埼玉あやひかり」も毎年確実に指標価格を上昇させ、04年産の指標価格は02年産基準価格比113.0%となっている。02年産から上場された「群馬きぬの波」は、02年産、03年産の指標価格はそれぞれ基準価格をほんのわずかに上回る程度であったが、04年産の指標価格は基準価格を3.6%上回り、その結果、04年産指標価格の02年基準価格比は105.1%となった。また、04年産に上場された「香川さぬきの夢2000」も基準価格比105%の上限に張り付く指標価格となっている。これらの新銘柄は需要に即して開発された品種であるがゆえに、実需者の評価も高く、したがって指標価格も上昇していると考えられるが、一方で、01年産以降に上場された「青森ねばりごし」「岩手ナンブコムギ」「兵庫シロガネコムギ」「宮城シラネコムギ」「北海道きたもえ」「三重農林61号」の6銘柄については、それらの04年産指標価格は当初基準価格比を下回っている。そして、01年産以降に上場された銘柄の04年産総落札数量(1万2650t)のうち、その指標価格が当初基準価格を下回っている銘柄の総落札数量(6500t)が51.4%であることを考えると、新規上場銘柄についてもその価格は厳しい状況に置かれていると言えるだろう。

以上、入札開始後の国産小麦入札価格は、生産と需要の市場関係を背景として各銘柄ごとに独自の動きを見せているが、国産小麦を全体として捉えるならば、後掲表6で示した全銘柄加重平均価格の推移からもわかるように、その入札価格は確実に下落傾向にあるのである。

この背景としては大きく次の2つが考えられる。1つには、後に触れるように「水田農業経営確立対策」の下で都府県を中心に転作麦の作付が急激に増加し、これが国内の小麦生産量を増加させたことである。国産小麦に対する需要にそれほど大きな変化が見られない中でその生産量の増大は、当然、価格上昇を阻むものとして作用する。もう1つは、表3に見られるように小麦加工品・調整品の輸入が増加し続ける中、国産の小麦粉・小麦加工製品の国際競争力

強化のために小麦政府売渡価格の引下げを求める国内の製粉産業・小麦2次加工メーカー等の要求を受けて、国内供給量の圧倒的部分を占める輸入小麦の政府売渡価格が引き下げられていったことである。すなわち、1999年度に1t当たり5万0455円だったものが(年度平均実績、包装代・消費税込み)、2000年度4万8608円→01年度4万8555円→02年度4万7966円、と推移していったが⁹⁾、これが先の国産小麦の生産増大と相俟って国産小麦の入札価格に下げ圧力をかけることになったのである。

なお、入札価格が全体的に下落傾向にあることは、二条大麦、六条大麦、裸麦についても同様である。

3 麦作経営安定資金の動向

麦作経営安定資金については1999年6月に農林水産省が発表した文書「麦作経営安定資金について」によってその具体化が図られた。

先述のように入札取引の開始によって、入札価格は従来の政府売渡価格の水準になることが予想された。これに対して「麦作経営安定資金について」では2000年産の麦作経営安定資金の額は99年産政府買入価格と入札基準価格との差額とし、01年産以降の額については前年度の額に生産コスト変動率(全参入生産費〔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)を乗じた額とされた。ただし、その際用いる全参入生産費については「『新たな麦政策大綱』にいう『今後の麦作の担い手となるべき生産性の高い経営体』については、民間流通への移行後、生産構造の変化を踏まえて見直しを行っていくべきであるが、当面は、民間流通への円滑な以降を図る観点から、現行政府買入価格算定上の『対象農家』と同様とする」として、主産地の平均規模以上層農家の全参入生産費を採用することとした¹⁰⁾。また、「現行の『政府買入価格』及び『政府売渡価格』には、良品質麦への生産誘導を図るため、銘柄間格差、等級間格差が設定されていることから、初年度の『麦作経営安定資金』の設定に当たっては、

表3 小麦粉調整品の輸入量の推移

単位：製品トン

	小麦粉調整品	マカロニ・スパゲティ	ビスケット類	うどん・そうめん	ケーキミックス
1996年	122,178	71,082	11,010	296	8,880
1997年	118,704	74,767	10,421	367	12,537
1998年	106,797	81,139	9,402	1,459	9,748
1999年	108,434	85,858	9,620	1,914	9,826
2000年	117,636	95,099	10,826	2,162	10,784
2001年	126,425	92,675	13,185	2,731	10,502
2002年	130,848	101,415	14,755	2,652	11,068

(出所) 農林水産省総合食料局『麦価に関する資料』より作成。

9) 数値は農林水産省総合食料局『麦価に関する資料』(2003年9月)より。

10) 国産麦政府買入価格の算定に主産地の平均規模以上層農家の全参入生産費(第2次生産費)が用いられるようになったのは、1987年10月の食糧管理法改定によって88年産から国産麦政府買入価格の算定方式が従来のパリティ方式から生産費補償方式へ変更になった際、「・・・内外価格差を極力縮小するよう生産性向上を価格に的確に反映させるとともに、品質別需給に配慮した運用を行うことを基本とし、「価格の算定は、・・・当面は主産地(生産量シェアによって選ばれた主産地)の生産費(麦作の比重の低い規模層を除く比較的生産性の高い規模層の第2次生産費)を基礎として行う」とされてからである(引用箇所は「生産者麦価算定方式に関する米価審議会委員会報告」1988年5月12日)。

これをそのまま反映させる（今後の民間流通の下での市場評価に基づき、これを見直していくことが必要）こととする」として、麦作経営安定資金にも銘柄間・等級間の格差を持ち込むこととしたのである。

それでは、この間の麦作経営安定資金の動向を見てみよう。小麦の麦作経営安定資金の推移を示した表4を見ると、00年産では銘柄区分Ⅱ・1等の麦作経営安定資金は60kg当たり6463円、これを基準として銘柄間格差は銘柄区分Ⅰが+495円、Ⅲが▲247円、Ⅳが▲737円、等級間格差は2等▲722円となっている。これが01年産ではⅡ・1等が対前年比▲0.36%の6440円、銘柄間格差はⅠ+493円、Ⅲ▲246円、Ⅳ▲735円、等級間格差は2等▲720円、02年産ではⅡ・1等が対前年比▲0.68%の6396円、銘柄間格差はⅠ+490円、Ⅲ▲244円、Ⅳ▲730円、等級間格差は2等▲715円、03年産ではⅡ・1等が対前年比▲0.76%の6347円、銘柄間格差はⅠ+486円、Ⅲ▲242円、Ⅳ▲725円、等級間格差は2等▲709円、04年産ではⅡ・1等が対前年比▲1.50%の6251円、銘柄間格差はⅠ+479円、Ⅲ▲238円、Ⅳ▲714円、等級間格差は2等▲698円というように推移している。

ここからわかるように、00年産以降、基準となる銘柄区分Ⅱ・1等の麦作経営安定資金は毎年引き下げられている。また、麦作経営安定資金の引下げに伴って、銘柄間・等級間の格差は縮小傾向を見せているが、格差の設定自体は維持されている。麦作経営資金の引下げについては、小麦作農家の平均作付規模が年々拡大する中で¹¹⁾、表5に見られるように、生産コスト変動率算定に用いられる全参入生産費導出の際の対象となる「主産地・平均作付規模」（算定に用いられる全参入生産費は、この規模以上の麦生産農家の全参入生産費を基に導出される）も、北海道・6県（栃木・群馬・埼玉・福岡・佐賀・熊本）とも年々引き上げられ、これによって導出される全参入生産費が下がることによって¹²⁾、生産コスト変動率が毎年100%を下回るように

表4 小麦における麦作経営安定資金の推移（60kg当たり）

年産	銘柄区分Ⅱ・1等(対前年比)	銘柄間格差	等級間格差(2等)
00年産	6,463円	Ⅰ +495円, Ⅲ ▲247円, Ⅳ ▲737円	▲722円
01年産	6,440円 (▲0.36%)	Ⅰ +493円, Ⅲ ▲246円, Ⅳ ▲735円	▲720円
02年産	6,396円 (▲0.68%)	Ⅰ +490円, Ⅲ ▲244円, Ⅳ ▲730円	▲715円
03年産	6,347円 (▲0.76%)	Ⅰ +486円, Ⅲ ▲242円, Ⅳ ▲725円	▲709円
04年産	6,251円 (▲1.50%)	Ⅰ +479円, Ⅲ ▲238円, Ⅳ ▲714円	▲698円

(出所) 農林水産省総合食料局『麦価に関する資料』より作成。

表5 生産コスト変動率の算定に用いた
主産地・平均作付規模の推移

単位: ha/戸

	01年産算定	02年産算定	03年産算定	04年産算定
北海道	4.91	5.07	5.25	5.41
6県	0.95	1.01	1.07	1.11

注1) 6県は、栃木、群馬、埼玉、福岡、佐賀、熊本。

2) 初年度(00年産)は、政府買入価格と政府売渡価格の差額によって算出されており、生産コスト変動率は用いられていない。

(出所) 農林水産省資料より。

11) 小麦作農家1戸当たり平均作付規模(全国・田畑作平均)は、1999年産で184.5aだったものが2000年産には196.3a、01年産には201.1a、02年産には218.1haとなっている; 農林水産省資料より。また、『米及び麦の生産費』における小麦作の調査対象農家の平均作付規模も、全国・田畑作平均では、99年産192.9a→00年産208.0a→01年産211.7a→02年産218.1a、北海道・畑作では708.4a→719.3a→730.4ha→752.1a、都府県・田作では111.4a→117.7a→124.5a→129.1a、というように推移している。

12) 生産コスト変動率で用いられる全参入生産費は、北海道と6県の対象農家の全参入生産費の合計を、対象農家の戸数の合計で除して求められる。

なっていることによるところが大きい。そして、これは後にも触れるように、入札価格の下落傾向と相俟って小麦生産者手取価格の全般的な下落を招いているのである。

なお、このような麦作経営安定資金の動向は、二条大麦、六条大麦、裸麦についても同様である。

IV 麦の国内生産増加とそれに伴う諸問題

1 国内生産の動向

上で見てきたように、民間流通移行開始後、販売麦はそのほぼ全量が民間流通となったが、その下で入札価格は全体的に低下傾向を示しており、また、麦作経営安定資金も引き下げられている。このような中、国内の麦生産をめぐってはどのような動向が見られるだろうか。

(1) 小麦の生産者手取価格と全参入生産費との比較

表6は2000年産以降における小麦の生産者手取価格（農産物販売に関わる政府助成を含む、販売農産物単位重量当たりの生産者収入額。したがって、転作助成金は含まない）と全参入生産費の推移を見たものである。ここでは等級区分1等を対象にしているが、銘柄区分によって

表6 小麦の生産者手取価格と全参入生産費の推移

(A)銘柄区分Ⅰ

単位：円/60kg, %

	入札価格（全銘柄加重平均）	麦作経営安定資金	麦契約生産奨励金（Aランク）	民間流通定着品質向上支援対策等	合計（生産者手取価格）	全参入生産費（全国・田畑作）	全参入生産費（北海道・畑作）	全参入生産費（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		

(B) 銘柄区分Ⅱ

単位：円/60kg, %

	入札価格（全銘柄加重平均）	麦作経営安定資金	麦契約生産奨励金（Bランク）	民間流通定着品質向上支援対策等	合計（生産者手取価格）	全参入生産費（全国・田畑作）	全参入生産費（北海道・畑作）	全参入生産費（都府県・田作）
00年産	2,392	6,463	450	150	9,455	9,065	7,545	9,612
						104.3	125.3	98.3
01年産	2,344	6,440	450	180	9,414	9,396	7,327	10,732
						100.1	128.5	87.7
02年産	2,272	6,396	450	224	9,342	8,423	6,458	10,281
						110.9	144.6	90.9
03年産	2,219	6,347	300	243	9,109	8,543	—	—
						106.6		

(出所) 農林水産省総合食料局『麦価に関する資料』、農林水産省統計部『米及び麦類の生産費』、より作成。

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

注2) 麦契約生産奨励金の単価は2003年産は実質的に33%カットされたため、ここではAランクについては400円、Bランクについては300円とした。

麦作経営安定資金、麦契約生産奨励金の額が異なるため、銘柄区分ⅠとⅡを取り上げ、それぞれ分けて示した。ただし、Ⅰ・Ⅱとも、入札価格については全銘柄加重平均価格をとり、また、生産費については全国・田畑作平均、北海道・畑作、都府県・田作の3つをとった*。

* 2000年以降において、銘柄区分Ⅰに属する産地銘柄の作付面積は小麦全作付面積の83～84%程度、Ⅱに属するそれは12～14%程度で推移しており、圧倒的にⅠが多くなっている。ただし、銘柄区分Ⅰのうちの6割近くは「北海道ホクシン」が占めている。

それでは、生産者手取価格の動向から見ていこう。00年産において銘柄区分Ⅰの60kg当たり生産者手取価格は1万0100円、Ⅱのそれは9455円であったが、その後双方とも年々下落し、03年産では前者が9695円、後者が9109円となっている。これは、民間流通の定着を図るべく「民間流通定着・品質向上支援対策等」の額が若干引き上げられてきたものの、入札価格及び麦作経営安定資金が年々下落したためである（後に詳述するように、03年産については麦契約生産奨励金も33%カットされた）。上述したように、ここで示した入札価格は全銘柄平均であるので、「北海道ハルユタカ」や「北海道ホロシリコムギ」など入札指標価格を上げている銘柄のうちいくつかについては生産者手取価格は上昇していると考えられるが、小麦を全体として見るならば生産者手取価格は下がってきているのである。

次に、この生産者手取価格が全参入生産費をどのくらいカバーしているか見てみよう。まず、全体的な動向を押さえるために全参入生産費を「全国・田畑作平均」でとってみると、生産者手取価格の全参入生産費カバー率は、銘柄区分Ⅰでは00年産111.4%→01年産107.3%→02年産118.5%→03年産113.5%、Ⅱについては104.3%→100.1%→110.9%→106.6%、と一応は100%を超えて推移している。つまり、生産者手取価格は低下しているものの、規模拡大によって全参入生産費も低下してきているために、この間全体としては生産者手取価格は全参入生産費をカバーしているのである。ただし、全国・田畑作平均の作況指数が02年産で108、03年産で109と高く（00年産は100、01年産は95）、これが02年産、03年産の全参入生産費の低減の大きな要因になっていることを考えるならば、銘柄区分Ⅱについてはカバー率はほぼ100%であり、また、Ⅰについても110%を大きく上回ってはいないと捉えなければならないだろう。

次に、田作麦の中心が都府県、畑作麦の中心が北海道であることを踏まえ（後掲表7参照）、全参入生産費を「都府県・田作」「北海道・畑作」でとって、生産者手取価格の全参入生産費カバー率を見てみよう。「都府県・田作」についてカバー率は、銘柄区分Ⅰでは00年産105.1%→01年産93.7%→02年産97.1%、Ⅱでは98.3%→87.7%→90.9%と、ほとんど100%を下回っているが、これは「都府県・田作」については採算がとれていないことを示すものである。「北海道・畑作」については、その作付規模が大きく、全参入生産費も低いことから、カバー率は銘柄区分Ⅰでは00年産133.9%→01年産137.3%→02年産154.6%、Ⅱでは125.3%→128.5%→144.6%とある程度高い水準で推移している（02年産の高さについては同年産の北海道の小麦作況指数が113であったところが大きい）。そして、「北海道ハルユタカ」や「北海道ホロシリコムギ」など、入札指標価格が上昇している銘柄のうちのいくつかについては、カバー率はこの値より大きい

13) 前掲、拙著 pp.242-245では全参入生産費（第2次生産費）に対する政府買入価格（銘柄区分Ⅱ・Ⅰ等）のカバー率を図示したが、そこには麦契約生産奨励金は含まれていない。政府買入価格に契約生産奨励金を加えた額について、全参入生産費に対するカバー率を計算すれば、民間流通移行開始直前と開始後の状況はほぼ同じとなる。

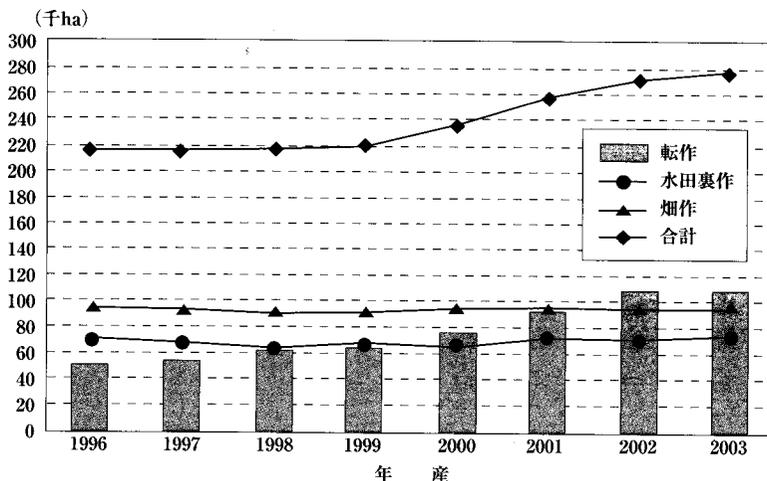
と考えられる。このように、「北海道・畑作」についてはある程度の採算性が見られるのである(ただし、北海道産小麦は、道外に搬出されるものについては「条件付き麦〔県間流通麦〕」として60kg当たり146円の生産者の取引経費負担がある)。

「全国・田畑平均」「都府県・田作」「北海道・畑作」におけるこのようなカバー率の状況は、民間流通移行開始直前の状況とほぼ同様であると見ていい¹⁹⁾。

(2) 転作・畑作・水田裏作別に見た4麦作付面積の動向

図1は全国の4麦の作付面積を、水田裏作・転作・畑作別に見たものである。わかるように、水田裏作と畑作は年による若干の変動はあるものの2000年産以降も民間流通移行開始直前の水準とあまり変わっていない。すなわち、水田裏作(都府県のみ)については99年産の6万6800haが03年産の7万1800haへ、畑作については99年産の9万1900haが03年産の9万4300haとなっているのである。表7で畑作の状況を北海道・都府県別に見ても、北海道が微増、都府県

図1 4麦の転作・水田裏作・畑作別の作付面積の推移



(出所) 農林水産省生産局農産振興課「麦の生産に関する資料」より作成。

表7 4麦の水田裏作・転作・畑作別作付面積の推移

単位: ha

年産	北海道		都府県			全国			
	転作	畑作	水田裏作	転作	畑作	水田裏作	転作	畑作	合計
1996	12,100	82,300	70,200	38,100	12,900	70,200	50,200	95,200	215,600
1997	12,900	80,800	67,300	40,800	13,100	67,300	53,700	93,900	214,900
1998	15,900	79,800	63,000	45,800	12,500	63,000	61,700	92,300	217,000
1999	17,600	80,300	66,800	44,500	11,600	66,800	62,100	91,900	220,800
2000	23,000	82,900	66,200	53,200	11,300	66,200	76,200	94,200	236,600
2001	27,800	82,400	72,400	63,700	11,100	72,400	91,500	93,500	257,400
2002	32,200	83,000	70,700	74,600	10,900	70,700	106,800	93,900	271,400
2003	31,800	83,300	71,800	77,900	11,000	71,800	109,700	94,300	275,800

(出所) 農林水産省生産局農産振興課「麦の生産に関する資料」より作成。

が微減している傾向は見られるものの、両者ともほぼ従来水準を保っていると言っていだろ。このような水田裏作・畑作の状況は、上で小麦について触れたように、生産者手取価格の全参入生産費カバー率が従来とほぼ同様の水準にあることによるものであると捉えられる。

これに対して、転作は水田裏作・畑作とは異なり、00年産以降その作付面積が大きく伸びている。すなわち、99年産で6万2100haだったものが03年産では10万9700haと8割近い増加となっており、この増加率は北海道・都府県ともほぼ同様である。これは、米生産調整面積が拡大したこともあるが（99年度96万ha、00年度96万9000ha、01年度97万3000ha、02年度97万3000ha、03年度97万8000ha）、それ以上に、00年度からの「水田農業経営確立対策」の下、生産調整水田における麦の転作に対して10a当たり最高7万3000円の転作助成金が交付されることになったことによるところが大きいと考えられる。

これによって、4麦の全作付面積は99年産の22万0800haから03年産の27万5800haへと大きく伸びていった。とくに小麦については99年産の16万8000haが00年産18万3000ha→01年産19万7000ha→02年産20万7000ha→03年産21万2000haと大きく伸び、生産量も02年産（82万9000t）、03年産（85万5000t）と80万tを超えるようになった。00年3月策定の「食料・農業・農村基本計画」では、10年度の小麦の生産努力目標は18万ha・80万tとされたが、面積ではすでに00年産で、生産量では02年産でこの目標を上回ったのである（ただし、生産量については02年産・03年産の作況指数の高さを割り引いて考える必要がある）。

以上、この間の国産麦の生産は、水田裏作・畑作の停滞にも関わらず、転作の拡大によって全体的には増加傾向を見せているのである。

(3) 銘柄別の生産動向の特徴

表8は主な小麦銘柄の作付面積の推移を示したものである。まず、北海道産銘柄から見ていこう。「北海道ハルユタカ」「北海道ホロシリコムギ」は2000年産の入札価格開始以降ずっと値幅制限5%の上限に張り付き、指標価格を上げてきた銘柄であるが、前者については00年産に6000haだったものが01年産には8800haと増加するものの、その後02年産では6600ha、03年産では2600haと減少傾向に転じており、後者については00年産に1500haだったものが1300haに減少するが、その後、02年産1500ha、03年産1800haと増加しており、両者の動向は異なっている。この間、入札指標価格を上昇させている（03年産以降はその伸びが鈍化しているが）「北海道タクネコムギ」は00年産の700haから03年産の1000haへ作付面積を伸ばしているが、03年産まで入

表8 小麦の主な銘柄の作付面積の推移

単位：千ha

産地	銘柄	区分	98年産	99年産	00年産	01年産	02年産	03年産
北海道	タイセツコムギ	I	3.0	1.9	1.5	0.7	1.1	2.1
北海道	タクネコムギ	I	0.9	0.7	0.7	0.7	0.9	1.0
北海道	チホクコムギ（網走）	I	13.2	7.3	3.6	1.5	0.7	1.3
北海道	ハルユタカ	I	5.7	4.7	6.0	8.8	6.6	2.6
北海道	ホクシン	I	63.9	73.4	89.4	93.0	98.3	98.3
北海道	チホクコムギ（その他）	II	2.1	0.7	0.2	0.1	0.0	0.1
北海道	ホロシリコムギ	II	3.8	2.3	1.5	1.3	1.5	1.8
北海道	春よ恋	II	—	—	—	0.5	3.0	5.3
茨城他10県	農林61号	I	31.8	33.3	36.0	43.0	46.7	45.8
岐阜・京都・山口	農林61号	II	1.5	1.5	1.9	2.3	3.1	3.3
滋賀・兵庫	シロガネコムギ	II	1.3	1.5	1.8	2.1	2.1	2.0
福岡・佐賀・熊本・大分	チクゴイズミ	II	9.3	10.4	11.7	11.2	9.2	8.8

（出所）農林水産省生産局農産振興課『麦の生産に関する資料』より作成。

札指標価格を上げてきた「北海道チホクコムギ（網走）」は00年産の3600haから02年産の700haへと急減し、03年産でも1300haまでしか回復していない。「北海道タイセツコムギ」も入札指標価格と作付面積との間に明確な相関関係は認められない（一般的に作付面積の動向は前年の入札指標価格に規定されると考えられる）。「北海道春よ恋」は上場開始時02年産の入札指標価格の上限張り付きを受けて、作付面積を02年産の3000haから03年産の5300haへと伸ばしている。一方、「北海道ホクシン」はこの間の入札指標価格の下落に関わらず、その作付面積を00年産の8万9400haから03年産の9万8300haへと大きく伸ばしている。

このように、北海道産銘柄については入札指標価格の動向と連動した作付動向を示すものもあるものの、必ずしも両者が連動しているわけではない。これは、畑作中心の北海道産銘柄においては畑作における輪作体系の問題から入札指標価格の上下に対応して導入銘柄を変えることに難しい側面があること、「北海道ハルユタカ」のような春蒔き小麦は単収が低いために、入札指標価格が上昇したとしても生産者にとっては他の小麦銘柄と比較して経済的メリットが少ないために作付面積が簡単には拡大しないこと、一方、「北海道ホクシン」のような作りやすく単収の高い銘柄については、たとえ単位重量当たり価格が低くとも生産者にとって経済的メリットがあるために生産者がこのような銘柄に生産をシフトさせてしまう傾向があり、また、生産増加による価格低下が新たな需要を発生させるという側面があること、などによるものである。

次にそのほとんどが入札指標価格を下げ続けている県産銘柄について見てみよう。「福岡・佐賀・熊本・大分チクゴイズミ」については00年産の1万1700haから03年産の8800haへ作付面積を減らしているものの、「茨城他10県農林61号」は00年産4万3000haから02年産4万6700ha（03年産は若干減少して4万5800ha）へ作付面積を増加させ、また、「岐阜・京都・山口農林61号」も00年産1900haから03年産3300ha、「滋賀・兵庫シログネコムギ」も00年産1800haから02年産2100ha（03年産は若干減少して2000ha）へと作付面積を増大させている。このように入札指標価格の低下にも関わらず（先に触れたように、生産者手取価格の全参入生産費カバー率については必ずしも悪化しているわけではない）主たる県産銘柄の多くがその作付面積を増加させているが、これは上で触れたような、高水準の転作助成金に支えられた転作麦の増加によるところが大きいと考えられるのである。

以上、各銘柄における入札指標価格の動向と作付面積の動向は必ずしも対応しておらず、とくに都府県におけるその要因として指摘した高水準の転作助成金は、以下で見ると「需要と生産のミスマッチ」を発生させる要因ともなったのである。

2 国内生産増加に伴う諸問題

上述のようにこの間転作麦を中心として麦の国内生産は増加してきたが、これに伴って様々な問題も浮上してきた。以下、それについて見てみよう。

(1) 需要と生産のミスマッチ

表9は「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・実需者団体が構成された組織。行政はオブザーバー）における小麦の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）を示したものである。ここにおける販売予定数量と購入希望数量の差が「需要と生産のミスマッチ」として把握される。これは毎年播種前に行われる入札取引に先んじて行われる調査に基づくものであり、従来はこれを受けての各銘柄ごとの作付面積の調整、生産後における系統農協による実需者への販売促進活

表9 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
00年産	北海道	403,364	386,537	16,827	4.2%
	都府県	224,857	214,446	30,411	13.5%
	全 国	648,221	600,983	47,238	7.3%
01年産	北海道	429,254	456,135	▲ 26,881	▲ 6.3%
	都府県	283,346	233,060	50,286	17.7%
	全 国	712,600	689,195	23,405	3.3%
02年産	北海道	431,619	417,363	14,256	3.3%
	都府県	292,912	230,252	62,660	21.4%
	全 国	724,531	647,615	76,916	10.6%
03年産	北海道	433,694	436,108	▲ 2,414	▲ 0.6%
	都府県	303,988	229,162	74,826	24.6%
	全 国	737,682	665,270	72,412	9.8%
04年産	北海道	440,539	445,552	▲ 5,013	▲ 1.1%
	都府県	321,683	286,979	34,704	10.8%
	全 国	762,222	732,531	29,691	3.9%

(出所) 農林水産省生産局農産振興課『麦の生産に関する資料』より作成。

動などによって、最終的には全量販売＝「需要と生産のミスマッチ解消」が行われてきたが、本来的には「民間流通連絡協議会」段階で「需要と生産のミスマッチ」が生じないことが望ましい。

さて同表を見ると、まず、小麦の国内生産増加を受けて、全国の販売予定数量は00年産の64万8221tから03年産の73万7682tへ大きく増加している。しかし、それに伴って、年による変動はあるものの「需要と生産のミスマッチ」(販売予定数量超過)も大きくなりつつある。すなわち、全国の小麦のミスマッチ量は00年産で4万7238tだったものが、01年産では2万3405tに減少するものの、02年産・03年産では7万tを超えるものになっている。そして、ミスマッチ率は00年産の7.3%だったものが02年産・03年産では10%前後まで拡大したのである。

次に、これを北海道・都府県別に見ると、全国のミスマッチの拡大は都府県産小麦によってもたらされていることがわかる。すなわち、北海道産小麦のミスマッチ率は00年産4.2%、01年産▲6.3%、02年産3.3%、03年産▲0.6%と非常に小さく、01年産・03年産では購入希望数量が販売予定数量を超過しているのに対し、都府県産小麦のミスマッチ率は00年産の13.5%が01年産17.7%、02年産21.4%、03年産24.6%と年々拡大しているのである。

これには北海道産と都府県産をめぐる次のような事情の違いがあると見られる。すなわち、北海道産小麦については従来からの畑作中心の生産の中で需要を睨んだ生産を安定的に行っており、ロットの確保や品質の均一化などについても適切な対応を行ってきていると考えられる。このような生産体制は、この間一定程度伸びてきている転作小麦にも反映され、それゆえ、先に見たように入札指標価格の動きと各銘柄の作付動向は必ずしも一致しないものの、全体的には需要と生産が大きく乖離する状況にはなっていないのである。また、この間、入札指標価格が下落しているにも関わらず作付面積が増大している「北海道ホクシン」についても、その価格の下落は新たな需要を創出する方向に働いている。

これに対して、都府県産についてこの間大きく伸びてきているのは転作小麦であるが、先にも見たように、都府県産銘柄の入札指標価格が下落傾向を見せ、また、生産者手取価格が全参入生産費をカバーできていない状況の下、一方で「水田農業経営確立対策」によって高額な転作助成金が支払われてきたことは、生産者に対して需要に合った高品質・均質の麦を生産する

意欲よりは、転作助成金を獲得するためにもかくも麦の作付を行おうという「捨て作り」「荒らし作り」の風潮を生み出すものとなった。また、この間小麦生産が急速に増加してきたために、需要を把握しての品種選択や品質の均一化などに関して適切な対応がなされなかったことも考えられる。都府県産小麦の「需要と生産のミスマッチ」の拡大はこれらの諸要因によってもたらされたところが大きいと見るべきだろう。

なお、04年産の販売予定数量については、都府県32万1683 t、全国76万2222 tと03年産よりも増加したが、ミスマッチ率は前者が10.8%、後者が3.9%と03年産よりも大幅に縮小している。これは、この間の入札価格の下落によって、実需者にとって品質や製粉効率等の低さを勘案しても都府県産小麦の利用が一定の経済的メリットを持つようになったことが大きい¹⁴⁾。

(2) 麦契約生産奨励金の動向

民間流通移行を進めるために2000年産以降民間流通麦に対する麦契約生産奨励金が引き上げられ、この下で当初から販売麦のほとんどが民間流通に移行したことは先に触れたところであるが、これは麦の国内生産量増大に伴って民間流通麦が増大する中で新たな問題を発生させることになった。

麦契約生産奨励金は、国産麦・輸入麦、小麦・大麦・裸麦を問わず、実需者が麦を買い受ける際に1 t当たり1100円を拠出し、これを原資として国内の麦生産者に支払いが行われる仕組みとなっているが（取扱事務は全国米麦改良協会が担当）、この間、麦の国内需要＝消費量が頭打ちになる中で毎年の原資受入額はあまり増加していない。このような中、00年産以降、同奨励金の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、支払額は増大することとなり、同奨励金の収支は急激に悪化していくことになった。

表10は麦契約生産奨励金の収支動向を示したものである。これを見ると、この間毎年の原資受入額はだいたい60億円内外で推移してきていることがわかる。これに対して、支払額（これには「品質改善奨励額」だけではなく「生産・流通改善奨励額」等が含まれるが、圧倒的部分は「品質改善奨励額」である）は、麦の作況によって年による変動はあるものの、1999年度まではほぼ原資と釣り合う形で推移してきた。しかし、2000年度以降、支払額は一段高い水準へシフトして原資受入額を大きく超えることとなり（02年度は異なるが）、その結果、次期繰越額は99年度の37億6107万円から00年度の12億5498万円へと一挙に下がり、01年度・02年度は7億

表10 麦契約生産奨励金の収支動向

単位：円

	繰越金 ①	契約生産奨励金 原資受入額 ②	収入計 ③=①+②	契約生産奨励金等 支払額 ④	次期繰越額 ③-④
1996年度	2,514,436,577	5,891,406,285	8,405,842,862	3,409,552,739	4,996,290,123
1997年度	4,996,290,123	5,832,255,971	10,828,546,094	5,852,223,554	4,976,322,540
1998年度	4,976,322,540	5,745,685,844	10,722,008,384	7,109,240,739	3,612,767,645
1999年度	3,612,767,645	5,993,272,228	9,606,039,873	5,844,965,487	3,761,074,386
2000年度	3,761,074,386	6,158,348,154	9,919,422,540	8,664,454,678	1,254,967,862
2001年度	1,254,967,862	6,224,527,989	7,479,495,851	6,773,835,829	705,660,022
2002年度	705,660,022	6,360,321,547	7,065,981,569	6,180,591,205	885,390,364
2003年度	885,390,364	6,655,468,876	7,540,859,240	6,762,374,121	778,485,119

(出所) 全国米麦改良協会「麦契約生産奨励金特別会計収支計算書」各年度より作成。

14) 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。

～8億円台にまで縮小した。このように、民間流通移行後、麦契約生産奨励金の制度運営は早くも行き詰まりを見せたのであるが、これに対して制度の破綻を避けるため、03年度・04年度の2ヶ年については、支払対象数量を本来の対象数量から33%カットする措置が行われ、これは生産者段階においては同奨励金の単価が33%カットされるという形で現れた。03年度の支払額67億6237万円、次年度繰越額7億7849万円はこの措置が行われた下での数値である。

このような中、05年度からは小麦について契約生産奨励金のランク区分が抜本的に改正されることになった。これには、各銘柄の従来A、B、C、Dのランク区分と入札指標価格の動向が必ずしも対応していないこと、作付面積の8割強がAランクになっていてランク区分が品質改善に寄与しなくなっていることなどの理由が上げられており、新区分では農協など出荷団体ごとに品種別に収穫後においてタンパク・灰分・容積重・フォーリングナンバーの4項目で評価を行うこと（政府による銘柄区分とは切り離す）、07年産小麦のランクシェア目標をA30%・B40%・C30%・D0%とすること、とされている¹⁵⁾。これについては「需要と生産のミスマッチ」の解消や国産小麦の品質向上に向けた1つの制度改善として捉えることもできようが、その主たる背景が麦契約生産奨励金制度の行き詰まりであることを考えると、新区分には生産者手取価格を好転させることは期待できないのである。

(3) 麦作経営安定資金をめぐる問題

表11は食糧管理特別会計「食糧管理勘定」の推移を示したものである。ここにおける「国内麦管理勘定」と「輸入食糧勘定『輸入麦』」には大麦・裸麦に関わるものも含まれるが、そのほとんどは小麦に関わるものである。

このうち、まず「国内麦管理勘定」に着目すると、民間流通移行に伴って2000年産から「政府売買」の赤字及び「管理経費」の支出はほとんどなくなり、代わりに「麦作経営安定資金等助成金」が大きな支出項目として登場していることがわかる。そして、「麦作経営安定資金等助成金」の額は00年度に850億円だったものが01年度885億円、02年度には956億円と大きく増大している。これは言うまでもなく国産麦の生産増大によるものである。そして、「国内麦管理勘定」全体の赤字は1998年度に784億円、99年度に863億円だったものが、00年度911億円→01年度921億円→02年度961億円と増加しつづけている。

次に「輸入食糧勘定」を見ると、98年度から00年度までは国際小麦価格の低下によって輸入麦の政府買入価格が下がったために『輸入麦』の部分については黒字が646億円から778億円ま

表11 食糧管理特別会計「食糧管理勘定」の推移

単位：億円

年度	国内米 管理勘定	国内麦管理勘定				輸入食糧管理勘定			合計
		政府売買	麦作経営安定 資金等助成金	管理経費	計	輸入麦	輸入米	計	
1998	▲ 2,655	▲ 656	—	▲ 128	▲ 784	646	▲ 2	644	▲ 2,795
1999	▲ 2,536	▲ 739	—	▲ 124	▲ 863	731	0	731	▲ 2,668
2000	▲ 2,741	14	▲ 850	▲ 75	▲ 911	778	0	778	▲ 2,874
2001	▲ 2,644	▲ 2	▲ 885	▲ 34	▲ 921	629	0	629	▲ 2,936
2002	▲ 2,969	▲ 1	▲ 956	▲ 4	▲ 961	524	▲ 69	454	▲ 3,475

(出所) 農林水産省総合食料局『麦価に関する資料』より作成。

15) 2005年産からの小麦の契約生産奨励金新ランク区分については、日本農業新聞2003年10月19日付、11月30日付を参照。

で増加している。しかし、その後は小麦輸入量にあまり変化がない中で（食糧用小麦の輸入量は450万t内外）、国際小麦価格の上昇によって輸入麦政府買入価格は上昇していくが、輸入麦の政府売渡価格については、先述したように小麦加工品・調整品の輸入増加に対して国産の小麦粉・小麦加工品の競争力強化のために小麦政府売渡価格の引下げを求める国内の製粉産業・小麦2次加工メーカーの要求を受ける形でその引下げが行われていったことによって、『輸入麦』の黒字は大きく縮小し、02年度には524億円になっている。

この結果、「国内麦管理勘定」と「輸入食糧勘定」の『輸入麦』との差額は、98年度～00年度までは130億円台の赤字で推移していたものが、01年度には292億円の赤字、02年度には437億円の赤字とその赤字幅を急速に拡大させてきており、その分だけ一般会計からの繰入額を増大させているのである。そして、このことは、従来の「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その財源とした麦作経営安定資金が、制度としての破綻の危機に直面していることを示しているのである。

V 「戦後農政の全面的再編」と麦政策・麦生産

1 「米政策改革大綱」と国内麦生産

冒頭でも述べたように、2004年度から米流通制度・米生産調整制度の一大転換を打ち出した「米政策改革大綱」に基づく諸政策が開始された。同「大綱」は、米の生産調整に関わって、08年度において米生産調整主体を政府から農業者・農業者団体へ移行させること（可能性がある場合には前倒し実施を行うことも指摘）、それまでの間においては農業者・農業者団体の生産調整に対する自主的・主体的な取り組みを目指すこと、それに対応して04年度から転作助成金を大きく組み替えること、を唱えている¹⁶⁾。

そして、これを受けて、04年度から、06年度までの3ヶ年を事業実施期間とした「水田農業構造改革交付金〔産地づくり対策〕」が交付されることになった。これは、各地域（市町村レベル）において地域の水田農業改革の基本方向、作物作付・農産物販売の目標や担い手の明確化・育成、担い手への土地利用集積目標などを定めた「地域水田農業ビジョン」を作成することを要件として、06年度に見込まれる米生産調整面積（この面積は04年度・05年度にも適用）を基準に、毎年、従来の転作助成金に相当する交付金が支払われるというものである。この「水田農業構造改革交付金〔産地づくり対策〕」では、転作麦に関して、①「基本部分」として麦の作付自体に対して10a当たり1万円、②「担い手部分」として、06年度までに各地域の生産調整水田における麦生産の56%を担い手に集中させることを努力目標として10a当たり4万円、が交付されることになっている。

また、転作麦については、この他、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を対象に「麦・大豆品質向上対策」として、1等であって容積重の基準を満たす麦（小麦についてはさらにタンパク含有量の基準を満たすもの）については10a当たり1万3000円が交付されることになった。

したがって、転作麦については、04年度から06年度においては、以上の交付金の諸要件を最

16) 「米政策改革大綱」の概要・性格の分析については、拙稿「水田農業転換期における米生産調整・転作をめぐる政策的諸問題」『アルテス・リベラレス』（岩手大学人文社会科学部紀要）第73号、2003年12月、を参照のこと。

大限満たせば10a当たり6万3000円の交付が受けられることになる。しかし、これは従来の「水田農業経営確立対策」下の10a当たり7万3000円よりも1万円低い額であり（先述したように「水田農業経営確立対策」では水稻作付面積10a当たり4000円の抛出が農家に求められていたことは考慮する必要はあるが）、さらに、「水田農業構造改革交付金〔産地づくり対策〕」の「担い手」部分は努力目標であるがゆえに要件はそれほど厳しくないと見ることはできるものの、「麦・大豆品質向上対策」については麦の品質要件もさることながら交付対象者が限定されているのであるから、今回の「米政策改革大綱」下で転作麦に関わって「水田農業経営確立対策」時以上の交付金を受け取ることのできる生産者・生産調整面積はかなり減少することが考えられるのである。

確認のために付け加えておこなうならば、「水田農業構造改革交付金〔産地づくり対策〕」は交付基準額を示したものであって転作作物間での交付金の融通を行うことができ、また、米価下落対応措置としての「水田農業構造改革交付金〔稲作所得基盤確保対策〕」の一部を「水田農業構造改革交付金〔産地づくり対策〕」に回すこともできる。しかし、交付金の基準額は麦・大豆が最も高いため¹⁷⁾、転作は麦・大豆が中心となる可能性が最も高く、したがって他作物の〔産地づくり対策〕の交付金を麦に回すケースは考えにくいこと、また、米中心の農業構造の下では〔産地づくり対策〕から〔稲作所得基盤確保対策〕への融通はあってもその逆は考えにくいこと、さらに、たとえ麦へ交付金を集中させる措置がとられたとしても、それによって上積みされる額は「水田農業経営確立対策」時からの減額分には到底達しないであろうことを考えると、全体として転作麦に関わる交付金は従来よりも減少することは免れないだろう。また、米生産調整目標面積は06年度が最大に見積もられており、先述のように04年度・05年度についても「水田農業構造改革交付金〔産地づくり対策〕」は06年度の生産調整目標面積分が交付されることを考えると、04年度・05年度については実際の生産調整面積よりも多く交付されることになるだろうが、これも交付金水準を「水田農業経営確立対策」以上に押し上げるものとはならないだろう*。

* 「水田農業経営確立対策」下で、転作小麦作付面積を1999年度の335haから2000年度365ha、02年度587ha、04年度715haへ急増加させた岩手県S町では、「米政策改革大綱」下においても小麦を転作作物の中軸においているが、そこでは小麦に対する「水田農業構造改革交付金〔産地づくり対策〕」については「基本部分」こそ10a当たり1万円で算定基準どおりであるが（正確に言えば、これはさらに「基本部分」9000円と「集落達成」1000円に分けられている）、「担い手部分」は10a当たり2万5000円であって算定基準より5000円低い水準になっている。これは、02年度の転作小麦作付面積587ha×56%で「担い手部分」が算定されたことと、S町の他の転作主力品目である景観作物・野菜の団地化促進等に交付金の一部が重点配分されたことによる。

しかし、「水田農業経営確立対策」と比較した交付金単価の引下げの中でのこのような措置は、転作小麦作付面積の増加とともに成長してきた小麦転作組合の経営を圧迫すること

17) 「水田農業構造改革交付金〔産地づくり対策〕」の10a当たり単価は、「基本部分」については麦・大豆・飼料穀物1万円、その他一般作物7000円、永年性作物・特例作物5000円、調整水田2000円、保安全管理等1000円、「担い手部分」については麦・大豆・飼料作物4万円、その他一般作物2万円である。なお、麦と大豆については、かなり対象者が限定されるもの前出の「麦・大豆品質向上対策」による10a当たり1万3000円が設定されている。

になった。

S町では生産調整は従来からそのほとんどがブロックローテーションによって行われており、また、転作小麦の生産はそのほとんどすべてが小麦転作組合（03年度現在26組合、平均経営面積約20ha）によって担われてきた。「水田農業経営確立対策」下では、10a当たりの転作助成金のうち、1階部分である「とも補償」2万3000円と、2階部分の「基本助成」4万円のうちの2万5000円はブロックローテーションにかかった農家に帰属したが、「基本助成」の残り1万5000円と3階部分の「高度利用加算」1万円は各転作組合に帰属した。それゆえ、転作組合は小麦の生産・販売に関わる収入・経費については赤字であったものの、10a当たりの転作助成金2万5000円を繰り入れることで何とか採算を確保できた。

しかし、「米政策改革大綱」下04年度からは、上述のように小麦について「水田農業構造改革交付金〔産地づくり対策〕」の「担い手部分」は10a当たり2万5000円とされ、それは、ブロックローテーションにかかった農家へ2万円、転作組合へ5000円という配分になったのである。「水田農業経営確立対策」の2階部分と比較すると、農家への交付額の5000円減少に対して転作組合への交付額は2万円減少したことになる。

このような配分がなされた背景には、04年度からは生産調整農家に対する10a当たり2万3000円の「とも補償」が廃止され、それに相当する「水田農業構造改革交付金〔産地づくり対策〕」の「基本部分」が1万円と大きく下がったため、各農家にブロックローテーションに参加してもらうためには交付額を少しでも従来水準に近づける必要があったことがある。転作組合に対しては良品質の小麦を生産した場合に「麦・大豆品質向上対策」によって別途10a当たり1万3000円が支払われるが、「担い手部分」における帰属額の大幅切り下げは経営上の大打撃である。

C農協（S町を管内に含む）の試算では、04年産の小麦について1俵（60kg）当たりの生産者手取価格（麦作経営安定資金を含む）を7381円、10a当たり収量を3俵と仮定すると、15ha規模の小麦転作組合では、10a当たり粗収入2万2143円に対して経費が4万1349円（種子代3412円、肥料農薬代2751円、土地改良費1万6000円、共済掛金2500円、乾燥調整料6186円、減価償却費1500円、修繕費4000円、燃料費3000円、雑費2000円）であり、粗利益は10a当たり▲1万9206円となる。これは、「担い手部分」の転作組合への帰属分5000円と「麦・大豆品質向上対策」の1万3000円では補填できない額である。さらに、小麦販売価格の低下と麦作経営安定資金の引下げも今後の無視できない不安要因になっている。それゆえ、転作組合の中では「04年度は今までの蓄えを崩すことによって対応できるが、05年度以降は見通しがつかない」という声が出ているのである¹⁸⁾。

2 「食料・農業・農村基本計画」見直しと麦政策

2003年度から開始された「食料・農業・農村基本計画」の見直しに関して、この作業を担当してきた「食料・農業・農村政策審議会企画部会」は2004年8月に「中間論点整理」を発表した。この中では、見直しの柱の1つである「品目的横断的政策への転換」と関わって、従来品目ごとに行われてきた経営安定政策（農産物価格政策）について「これらの対策は、幅広い農業者を対象としており、経営規模の拡大等による構造改革の推進を直接意図したものではなかった。また、品質をめぐる需要と生産のミスマッチが生じるなど、需要に応じた生産の誘導

18) 以上の叙述はC農協への聞き取り調査、及び同農協資料による。

等の機能が十分発揮されていない面があった」として、「このため、市場の有するニーズ情報伝達機能を阻害しない施策への転換という見地を含めて、品目別に講じられているすべての経営安定対策について、構造改革の加速化を図る観点から対象となる担い手を明確化し、その経営の安定を図る対策に転換していくことが急務である。その際、水田作や輪作による畑作のように複数の作物を組み合わせた営農類型については、品目別ではなく経営全体に着目して施策（品目的横断的政策）を講じることが適切である」という方針を打ち出した。

そして、これに関して、「中間論点整理」は品目的横断的政策の対象を「認定農業者であることを基本とすることが適当である」「これらの対象の設定については、構造改革を推進する観点から、経営規模や経営改善の取組等を要件化することが適当である」という考え方とともに、政策の仕組みについて、「諸外国との生産条件格差の是正対策」として「諸外国との生産条件格差に応じて支払単価を設定し、対象経営の過去の一定期間の生産実績（対象面積）に基づき、直接支払を行う仕組みとすることが考えられる。なお、本対策の導入に当たっては、現行の品目別制度のなかで諸外国との生産条件格差を是正する観点から設けられている措置については廃止する等、機能を整理する必要がある」、 「収入・所得の変動による影響の緩和対策」として「対象経営の当該年の収入又は所得が基準となる水準を下回った場合に、その下落分の一定割合を補てんする仕組みとすることが考えられる」、という骨格を示した。

このような品目横断的政策の内容は、「食料・農業・農村基本計画」見直しのもう1つの重要な柱である「担い手・農地制度の改革」に関して、「中間論点整理」が「望ましい農業構造を確立するためには、効率的かつ安定的な農業経営及びこれを目指して経営改善に取り組む農業経営（以下「担い手」という。）を育成・確保することが急務である」とし、「このため、・・・農業経営の改善に向けた各種施策については、これを望ましい農業構造の実現に効果的に結びつける観点から、これまでの価格政策等のように幅広い農業者を一様にカバーするのではなく、対象を担い手に明確に絞った上で集中的・重点的に実施すべきである」としていることに対応したものである。これは、冒頭で述べたように日本農政が経済のグローバル化とそれに呼応した日本経済の「構造改革」の下で、WTO新農業交渉の進展をも睨みつつ、残った保護措置をいよいよ大幅縮小ないし撤廃させようとしていることを示すものである¹⁹⁾。

この「中間論点整理」と同じ04年8月に「食料・農業・農村政策審議会総合食料分科会食糧部会」の「麦政策検討小委員会」も「麦政策の再構築に向けた中間論点整理」を発表した。同文書は、「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答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」という現状認識の下、「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」という4つの視点で麦政策の今後の対応方向を整理したものである。

そこでは国内麦生産に関わって、「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

19) 「食料・農業・農村基本計画」の見直しの背景とその狙いについては、田代洋一『食料・農業・農村基本計画の見直しを切る－財界農政批判－』筑波書房ブックレット（暮らしのなかの食と農26）2004年8月、を参照のこと。

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、麦作経営資金について見直しを行うことが必要である」「実需者ニーズに応じた麦づくりを推進するためには、生産者に対して、市場シグナルを的確に伝達する必要がある。このため、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」「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」「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」などの提起がなされている。

これらは中間論点整理ということもあって抽象的な表現にとどまっているが、そこで示されている政策の対応方向は、上述した「食料・農業・農村基本計画」見直しの「中間論点整理」で提起された方針に沿っていることがわかる。それゆえ、2005年3月が目途とされている「麦政策検討小委員会」の最終取りまとめでは、①財政支出削減と麦政府売渡価格引下げの必要性から問題視されている内外麦コストプール方式を漸次的に解消すること、②そのために、麦生産の「担い手」を相当程度限定して、③（コストプール方式の漸次的解消によって原資確保の面から存続が困難となる）麦作経営安定資金を廃止し、品目的横断的政策に統合させた上で、④収入または所得の下落分の一定割合の補填を含めて、⑤「担い手」に対してのみ助成を行う、という方向が打ち出される可能性が極めて高いのである。

VI むすび

新基本法下の麦政策は「新たな麦政策大綱」に沿って販売麦の民間流通移行を推し進め、その結果、販売麦のほぼ全量が民間流通となり、この下で麦の生産者手取価格は入札価格と麦作経営安定資金（それに加えて、麦契約生産奨励金などの諸奨励金）とで決定されることになった。その入札価格は、この間、市場評価を反映して各銘柄ごとに独自の動きを示してきたが、北海道産小麦の数銘柄は指標価格を上昇させているものの国産麦全体で見ると指標価格は下落傾向にある。これは、小麦加工品・調整品の輸入増加に対抗して国際競争力強化を追求する製粉企業・小麦2次加工メーカー等の要求を受けて輸入麦政府売渡価格が引き下げられていったこと、また、国内の麦需要がそれほど変化しない中、「水田農業経営確立対策」下で高水準の転作助成金が交付されることになった転作麦の作付面積が大きく伸び、国産麦の生産量が増加したことによるものである。そして、麦作経営安定資金が引き下げられてきていることを考えるならば、この間、国産麦の生産者手取価格は全体的には低下していると見られるのである。

一方で麦作の経営規模は拡大しているため、生産者手取価格の全参入生産費カバー率はほぼ

従来の水準を保ってきたが、これは水田裏作麦・畑作麦の作付面積を従来水準にとどまらせるものとなり、結果として転作麦のみが増加するという状況が作り出された。しかし、転作麦の増加は都府県産について「需要と生産のミスマッチ」を拡大させ（ただし、入札価格の下落とともにミスマッチが縮小する傾向も見られる）、また、転作麦増加による国産麦全体の増加は麦契約生産奨励金の収支を悪化させるとともに、麦作経営安定資金の総額を増大させることによって（他方での輸入麦政府売渡価格の引下げと相俟って）「内外麦コストプール方式」を破綻の危機に直面させたのである。

このような中、「戦後農政の全面的再編」の一環として2004年度から「米政策改革大綱」に基づく施策が開始され、従来の転作助成金は「水田農業構造改革交付金（産地づくり対策）」として組み替えられたが、転作麦に対するその交付額が「水田農業経営確立対策」時よりも引下げられたため、転作麦の採算性悪化が予想される事態が生じることになった。また、「食料・農業・農村基本計画」見直しと関わって現在「麦政策検討小委員会」による検討が行われている麦政策の根本的見直しは、「内外麦コストプール方式」の解消、「担い手」の限定、麦作経営安定資金の品目横断的政策への統合、という方向性を持つものとなっている。

しかし、このような「戦後農政の全面的再編」は麦生産に対する経済的インセンティブを弱めるとともに「担い手」を限定するものであり、それゆえ、国内の麦生産を減少させることはあってもそれを増加させるものとはならないだろう。加えて品目横断的政策について言うならば、「この対策を現行WTO農業協定上の『緑の政策』に該当する政策とするためには、毎年の作付品目の選択は原則として自由とする必要がある」²⁰⁾ のであるから、この下では品目ごとに自給率ないし生産量の目標を設定することは困難となる。したがって、「戦後農政の全面的再編」の路線がこのまま確定するならば、「食料・農業・農村基本計画」における10年度の生産目標数量をすでに上回っている小麦についても生産は今後減少に転じていくだろう。しかし、これは食料自給率の向上を図るとしている新基本法の主旨に逆行するものである。

麦の国内生産量を増加させようとするならば、麦を対象とした、生産費を補償する内実を持った価格・所得政策が不可欠である。それは、現行の制度に則して言うならば、入札価格と麦作経営安定資金（それに麦契約生産奨励金などの諸奨励金）の合計額である生産者手取価格が「都府県・田作」の全参入生産費をもカバーする水準となるような措置をとる、ということになる。このような価格・所得政策については財源が必要であるが、「内外麦コストプール方式」がこれ以上継続できない状況ならば、農林水産予算さらには国家予算全体の中での捻出が求められることになる。このような政策が行われる場合は、生産調整水田における転作助成金（交付金）は引き下げてもいいだろうが、稲作との所得格差縮小のために、当面、幾分か転作助成金（交付金）は必要となるだろう。そして、この間の麦生産の拡大の中で「需要と生産のミスマッチ」が問題になっていることを考えるならば、（当然、生産に対応した需要開発も重要だが、それとともに）価格・所得政策や転作助成金（交付金）については、需要動向に対応した生産に誘導するような性格を持たせたものとするのが重要である。

現在行われているWTO農業交渉の結果次第では麦政策の制度設計にもかなりの制約に係ることが予想されるが、そういう局面にこそ様々な工夫が求められるのである。

（2004年9月27日受理）

20) 食料・農業・農村政策審議会企画部会「中間論点整理」（2004年8月）。