

●特集● 食と農の政策科学——世界食糧危機と日本の食糧自給可能性

日本の小麦をめぐる政策動向と
小麦生産振興の課題

横山英信

日本の食料消費で重要な位置を持つ小麦について、まず、戦後の需給動向を概観し、その背景にある政策論理を明らかにした。そのうえで、国際価格高騰を受けた輸入小麦政府売渡価格の引上げや構造改革農政の開始など、2007年度以降の新たな状況下における小麦の動向を分析し、民主党新政権による「農業者戸別所得補償制度」の実施を念頭に置きつつ、食料自給率向上に向けた小麦生産振興の諸課題を提示した。

はじめに

今日、小麦は、米に次ぐ主食として、日本の食料消費中で重要な位置を占めているが、その供給の圧倒的大部分は輸入に依存している。しかし、近年、国際的に食料需給の不安定さが高まり、食料自給率向上が喫緊の国民的課題となるなか、小麦についても、国内生産拡大の必要性が広く認識されるようになった。民主党政権が2010年3月に閣議決定した新たな「食料・農業・農村基本計画」では、2008年度に41%だった食料自給率を、2020年度までに50%に引き上げ、同期間中に、小麦生産量を88万tから180万tに倍増させる、としている。

小麦の国内生産は、戦後を通じて農政動向に大きく左右されてきた。それゆえ、国内生産拡大に向けては、何よりも、そのための政策条件を整えることが重要である。本稿では、戦後および近年の小麦をめぐる政策動向を分析し、小麦生産振興のための課題を検討する。

● 横山英信(よこやま・ひでのぶ) ●

1962年生まれ、岩手大学人文社会科学部教授、博士(農学)。専門：農業経済論・農政学。著書『日本麦需給政策史論』(八潮社、2002)、『グローバル資本主義と農業』(共著、筑波書房、2008)など。

1 戦後の小麦需給と小麦政策の概観

(1) 小麦の消費動向

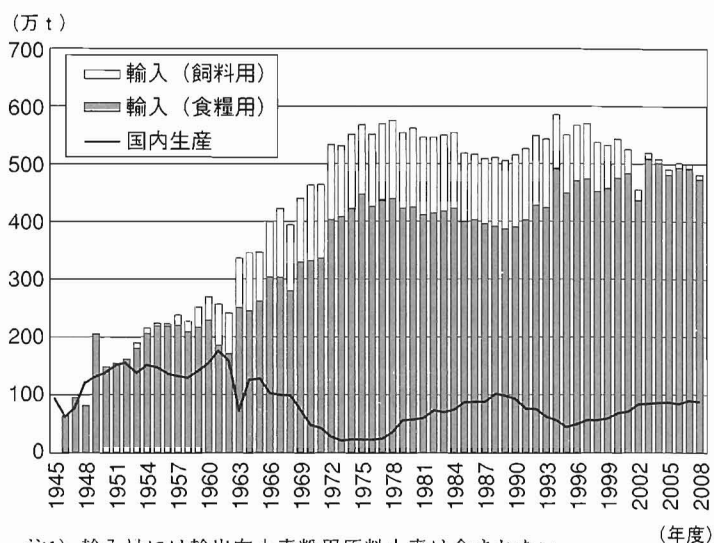
小麦の国内消費量は、戦後の高度経済成長期以降、食生活の欧米化・洋風化にともなって大きく伸び¹⁾、1960年度に25.8kgだった小麦の国民1人当たり年間純食料供給量(≒小麦粉消費量)は、1980年度には32.2kgまで増加し、2007年度は32.3kgである。2007年度の国民1人1日当たり総供給熱量2551.3kcalのうち、12.7%に当たる324.4kcalが小麦によるものであり、米(596.9kcal, 23.4%)の約半分の比重を占めている²⁾。

2007年度の小麦国内消費仕向量635万t(輸入小麦544万t、国産小麦91万tで、小麦自給率14%)のうち、83%(529万t)はパン・麺・菓子などの「食用」、11%(70万t)は「飼料用」、6%(36万t)は「味噌・醤油用、工業用」に、それぞれ向けられている。国産小麦の80%(73万t)は、「食用」向けである³⁾。

(2) 小麦の輸入・国内生産の動向

図1を見ると、1960年初頭から1970年代半ばにかけて、小麦の輸入量が大きく伸びる一方、国内生産量が激減していることがわかる。1961年制定の農業基本法は、高度経済成長を受けた「開放経済体制」に対応するため、米や一部の「選択

キーワード：小麦(wheat)、食料自給率(food self-sufficiency ratio)、生産振興(production promotion)、輸入抑制(import control)、価格・所得政策(price and income policy)。



注1) 輸入量には輸出入小麦粉用原料小麦は含まれない。

2) 飼料用は専増産ふすま用（2002年度で廃止）と配合飼料用。

（出所）農林水産省『食糧（管理）統計年報』各年版より作成。

図1 小麦の国内生産量・輸入量の推移

的拡大品目」（畜産・野菜・果実）を除いた農産物を輸入に依存する方向をとったが、小麦はまさにその典型となった。

上述の小麦輸入依存は、まさに政策的に作られたものだった。当時、小麦には、輸出入許可制・輸入割当制がとられ、その輸入は、ほぼ全量が国家貿易（政府が輸入主体）で行われていた。それゆえ、輸入拡大は、政府の方針を直接、反映したものだったのである。国産小麦については、政府が国内の生産者から無制限に買い入れて、生産者手取価格を下支える制度がとられていたが、そこでは政府買入価格の水準が国内生産量を大きく左右する。この時期の政府買入価格は、国産小麦の再生産を保障する水準を大きく下回っており、国内生産量の激減はその反映であった⁴⁾。

しかし、1970年代半ば以降、輸入量は停滞傾向に転じ（時期によっては微減傾向に）、一方で、国内生産量は一定程度の回復を見せている。これは、1970年代半ばの米の第2次過剰発生を受けて、1978年度以降、稲作減反面積が大きく引き上げられたことによる影響が大きい⁵⁾。

そこでは、米生産者に減反参加のインセンティブ（意欲）を与えるため、減反水田での転作作物

の生産に転作奨励金が交付された。「転作作物のエース」とされた小麦には、比較的高額の奨励金が交付され、これによる「転作小麦」の生産拡大が、国内生産量を回復させたのである。また、これに合わせて、国産小麦の政府買入価格も若干引き上げられたことにより、「畑作小麦」や「水田裏作小麦」の生産量も下げ止まった。そして、国内生産を保障するために、輸入は抑制された⁶⁾。

これ以降、「転作小麦」は、国内の小麦生産動向に大きな影響を与えるようになった。小麦のみの転作統計はないため、大麦と裸麦を含んだ「転作麦」の作付動向を

見ると、作付面積が最大であった1989年産は13万4600haであり、これは同年の麦総作付面積39万6700haの34%であった⁷⁾。

当然ながら、「転作小麦」は、減反面積が増加する時には増加し、減少する時には減少傾向となる。1980年代末から1990年代半ばにかけての、国産小麦生産量の減少とその後の増大は、減反面積の増減に影響されたところが大きい。

なお、1995年のWTO（世界貿易機関）発足にともなって、小麦は輸入自由化され、民間業者も自由に輸入できるようになった。しかし、そこでは、国家貿易も存続し、民間輸入の際の関税が、国家貿易におけるマーク・アップ（＝政府売買差益、国産小麦の価格・所得補填の原資に充当）よりも高く設定されたため、1995年以降も、小麦輸入のほぼすべてが、国家貿易で行われている。

また、政府による国産小麦無制限買入れによって行われてきた生産者手取価格の保障は、2000年産から、生産者団体と実需者（加工業者など）が直接に取引を行う民間流通を前提として、入札取引価格（輸入小麦の政府売渡価格がその水準を規定）と生産コストの差に相当する補填金（＝麦作経営安定資金）を、生産者に交付する制度に移

行した(図2)。

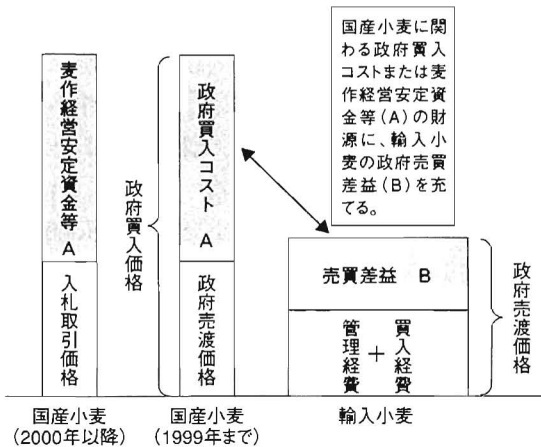


図2 国産小麦の生産者手取価格保障の仕組み

(3)「需要と生産のミスマッチ」の問題

1999年産までの国産小麦政府無制限買入制度のもとでは、市場評価を生産者手取価格に反映させるために、政府買入価格には銘柄(産地品種がベース)間格差が設定されていた。しかし、そのランク付けは、製粉・製麺適性ととともに、出回り数量や各県奨励品種の当否が基準とされ、必ずしも実需者の評価とは一致しなかったため、「需要と生産のミスマッチ」が問題になっていた。

上述の2000年産からの制度移行は、このミスマッチ解消を目的の一つとして行われたが、ミスマッチは簡単には解消しなかった。これは、次の理由による⁸⁾。

制度移行後、小麦の生産者手取価格は、ほぼ「入札取引価格+麦作経営安定資金」で決まることになったが、そこで実需者評価が直接に反映される入札取引価格の比重は、3割前後にすぎない(60 kg当たり、2200 円～2300 円前後)。一方、7割前後の比重をもつ麦作経営安定資金(同6000 円～6700 円前後)は、1999年産までの政府買入価格の銘柄間格差に基づき、銘柄ごとの単価が決定されていた。このようなもとでは、生産者が、実需者評価を受けて品種転換や栽培方法改善などを速やかに行うことにはならない。

「転作小麦」では、そのうえ、転作奨励金の問題が加わる。転作奨励金は、10 a 当たり6 万円

前後～7 万円前後で、10 a 当たりの小麦販売収入を上回り、また入札取引価格とは無関係に小麦の作付けや農地利用集積(大規模経営体への農地利用の集中)などに対して支払われるため、品種転換や栽培方法改善などに対する生産者のインセンティブをいっそう弱める。

このような問題に対応するため、2004年産からは転作奨励金への品質向上加算の導入、2005年産からは麦作経営安定資金への品質評価の導入がなされたが、根本的な解決策にはなっていない。

2 2007年度以降の新たな状況

2007年度になると、小麦をめぐって、①輸入小麦の政府売渡価格の引上げ、②構造改革農政の開始、という二つの新たな状況が現れた。

①は、2006年秋以降の小麦を含む穀物の国際価格急騰を受けたものである。2007年4月から2008年10月まで、半年ごとに引き上げられた結果、引上げ前に60 kg当たり2969 円だったものが、2008年10月には4562 円となり、59%も上昇した。

これは、国産小麦の入札取引価格(入札は収穫年の前年秋に行われる)にも大きな影響を与えた。2007年産で60 kg当たり2321 円だった全銘柄加重平均価格は、2008年産で2470 円、2009年産で3422 円と、2年間で47%も上昇した。

そして、こうした状況下で、実需者は、輸入小麦に対して割安感の出た国産小麦への需要を強めたため、品質に関わる問題は残りつつも、「需要と生産のミスマッチ」は大幅に縮小した⁹⁾。

②は、「米政策改革推進対策」と「品目横断的経営安定対策」が関係する。前者は、米の生産・販売について農業者の自主的取組みを促すためとして、稲作減反の遂行責任主体を、政府・行政から農業者・農業者団体(農協)へ移行させたものである。後者は、主要農産物への価格・所得補填(麦作経営安定資金はその一つ)の対象を、一部の大規模経営体および集落営農組織に限定したもので¹⁰⁾、小規模経営層を生産から離脱させ、大規模層に農地利用を集中させて、主要農産物の生

産コストを削減しようという狙いを持つ。

これら二つの対策の実施は、小麦の生産動向にも影響を与えた¹¹⁾。前者は、従来、政府・行政が主体なので渋々ながら減反に協力していた一部米生産農家に減反離脱を促し、米の過剰作付面積を増大させ¹²⁾、「転作小麦」の生産を減少させた。

後者は、農地利用の集中や集落営農組織の結成などが難しく、価格・所得補填を受ける要件を満たせなかった地域が多い都府県の畑作において、従来からの小麦作付面積の減少傾向を加速化させた。また、この価格・所得補填は、「緑の政策」(WTO 農業協定で、国内農業保護削減の例外として規定された、財政支出をとまなう政策)を中心に据えるべく、過去の作付実績に基づく支払いを補填額全体の7割としたものであった。

そのため、従来、小麦が他作物よりも採算がよく、畑作輪作体系中での比重が高かった北海道の畑作において、低コスト化を達成した経営者にとっては小麦生産のメリットを減じさせ、小麦作付けに消極的な行動をとらせるものとなり¹³⁾、そこでの小麦作付面積を減少させる結果をもたらした。

このようなもと、全国の小麦作付面積は、2006年産の27万2147 haから2007年産の26万3972 haに減少した¹⁴⁾。2008年産は、国際価格高騰を受けての入札取引価格の上昇や、2007年7月の参議院選挙での与党(自民・公明)大敗を受けての構造改革農政の手直し¹⁵⁾などのため、26万5420 haへ若干回復したが、以前の水準には戻っていない。

「品目横断的経営安定対策」開始後の1経営体当たり小麦作付規模は、従来から大規模であった北海道では、田作(＝転作)・畑作に大きな変化はなく、小麦生産コストにも大きな変化は見られない¹⁶⁾。一方、都府県では、価格・所得補填の要件を満たすべく、田作(＝水田裏作・転作)・畑作とも、作付規模は大きく拡大した¹⁷⁾。

都府県畑作では、生産コストも大きく低下したが¹⁸⁾、先述のように、規模拡大に対応できずに小麦作を中止した地域が多かったため、作付面積

自体は減少した。都府県田作では、物財費・労働費は減少したものの、規模拡大にともなう借入地代の発生がそれを相殺したため、結果として、生産コストはそれほど下がらなかった¹⁹⁾。

以上、構造改革農政を小麦に関して全体的に概観してみると、狙いとした生産コスト削減をほとんど達成できなかっただけでなく、入札取引価格が上昇して需要と生産のミスマッチが縮小するという状況があったにもかかわらず、作付面積を減少させる結果をもたらした、といえる。

3 戸別所得補償モデル対策と小麦生産

2009年9月の政権交代後、民主党を中心とする新政権は、構造改革農政を大きく修正して、2007年7月の参議院選挙時から民主党が掲げていた、すべての農家を価格・所得補填の対象とする「農業者戸別所得補償制度」を実施する方針を打ち出した。現時点で具体的に実施されている対策は、2010年度に開始された米のモデル対策だけであるが、そこには、小麦生産に影響を与えると思われる政策要因が、内包されている。

米モデル対策は、稲作減反への参加は農家の自由意思に任せるものの、米販売価格が米生産コストを恒常的に下回っている実情を踏まえ、減反に参加して割当分を消化した農家に対して、「過去の標準的な生産コスト」と「過去の標準的な販売価格」の差額相当額を一律に交付し(定額部分: 1万5000円/10a)、価格がさらに下がった場合には、追加して差額を補填する(変動部分)ことによって、農家の減反参加を促し、米の需給調整を図ろうというものである。

そこでは、まず、定額部分と変動部分の合計額が、生産者の減反参加意欲を引き出すものとなるかどうか、きわめて重要な問題となる。もしも、農家の参加意欲を引き出せなければ、米の過剰作付けを発生させることになり、それは、転作小麦の生産減少につながる。

また、同対策において、従来の転作奨励金に相当するものとして措置された「水田利活用自給力向上事業」では、新規需要米(飼料用米・飼料用

稲など)に対する交付金単価は高く設定されたものの(8万円/10a),小麦については,従来,全国各市町村で10a当たり5万円前後あったものが,全国一律3万5000円にまで大きく削減された(後に激変緩和措置はとられたが),これは,転作小麦の生産にとってマイナスに働く。

さらに,「減反割当分の100%達成」が交付金交付の条件とされなかったことは,米の過剰作付けを誘発して,転作小麦の生産を減少させる可能性をもつ。

4 小麦生産振興に向けた諸課題

「品目横断的経営安定対策」が,小麦の生産コスト削減にほとんど寄与しなかったばかりか,その作付面積を減少させたことを踏まえると,小麦の生産振興に向けては,まず,価格・所得補填に関して,①すべての小麦生産農家を対象とすること,②補填額の中では,過去の作付実績に基づく支払い額の比率を減らして,当該年の生産量と実需者評価に応じた支払い額の比率を増やすこと,が必要であろう。

上述したように,「農業者戸別所得補償制度」は①の条件を満たしており,この点では肯定的に評価できる。②については,麦における同制度の開始が2011年度の予定であり,まだその具体的制度が示されていないため,現時点で評価は行えない。ただし,同制度は,「緑の政策」を中心に据えるべく,「過去の作付実績」を補填額算定の最重要要素とする考え方をとっている。

WTOの国内農業保護削減規定からできる限り逃れるため,「緑の政策」の比重を高めようとする方針は,理解できなくもないが,これが生産拡大に繋がらないことは,今まで見てきたとおりである。

同制度を小麦生産振興に繋げるためには,②を前提として,(a)補填額を生産者に増産意欲を沸き立たせるような高い水準([入札取引価格+補填額]が小麦生産者の平均生産費を大きく上回る)に設定するとともに,(b)「需要と生産のミスマッチ」の解消に向けて,各銘柄への補填額を「実需

者評価」=「入札取引価格」と連動させて決定すること,が必要であろう。

また,稲作減反との関連では,米過剰を解消して転作小麦の生産を拡大するには,米モデル事業について,(c)減反参加農家に対する米の差額補填の充実,(d)「水田利活用自給力向上事業」における小麦への交付金の充実,(e)「減反割当分の100%消化」を小麦への交付金交付の条件とすること,が必要である。

さらに,生産拡大と「需要と生産のミスマッチ」解消を見据えるならば,(d)の交付金を,生産量や入札取引価格と連動させて決定することも,重要である。

1999年度以降,農林水産省の「麦新品種緊急開発プロジェクト」のもとで,全国的に小麦の優良新品種が開発されてきているが²⁰⁾,これらの技術的成果を実際の生産拡大に結びつけるためにも,価格・所得補填の充実が求められている。

そして,今後,国内での小麦消費拡大が期待できないなかで,国内生産拡大を保障するためには,③小麦輸入を抑制するための政策的措置をとることが,不可欠である。

おわりに

上に挙げた諸課題は,あくまでも,「農業者戸別所得補償制度」を前提としている。しかし,私たちは,より根本的な課題へ進む必要がある。

「食料自給率41%のもとの米の生産過剰」という状況は,農産物の全面的な輸入依存体制のもとで,米以外の作物は採算がとれず,「よりまし」な米に農業生産力が集中していることを示している。それゆえ,米以外の主要作物の採算性を回復させ,その生産を拡大させるならば,食料自給率向上と米生産過剰解消の双方を実現できることになる。小麦の生産拡大方策も,このような展望を見据えて再構築されることが求められる。

それを実現するための最大の保障は,農産物全般にわたる輸入の抑制と価格・所得補填の充実である。現在,年間77万tにも及んでいるミニマム・アクセス米²¹⁾の流入を防ぐだけでも,米過

剰は一定程度和らぐ。しかし、これらの政策は、WTO 原則と衝突する。当面の課題として、前節で提起した②にしても、国内農業保護削減の対象となる「黄の政策」（生産刺激的な政策）の比重を高めるものであって、WTO 原則にはそぐわないし、③はいわずもがなである。

以上より、日本農業を守り、食料自給率を向上させるために、自由貿易至上主義の WTO 協定の見直しと、農業を含んだ形での自由貿易協定／経済連携協定（FTA／EPA）の締結阻止が、避けて通れない課題であることは、明らかである²²⁾。

注および引用文献

- 1) 小麦の消費拡大には、1950 年代後半を中心とした、アメリカ産小麦の日本への輸出拡大を狙ったアメリカ政府のさまざまな働きかけにより、日本の学校給食がパン食を基本とするものとされたことの影響も大きい。これについては、高島光雪：『日本侵攻 アメリカ小麦戦略』（家の光協会、1979）が詳しい。また、1950 年代後半から 1960 年代にかけて、精米よりも小麦粉を安価とする政府の消費者価格政策がとられたことも、見ておく必要がある。これについては、横山英信：『日本麦需給政策史論』（八潮社、2002）pp.251-253。
- 2) 農林水産省：『食料需給表』各年版。
- 3) 農林水産省生産局生産流通振興課資料。
- 4) 詳しくは、横山英信、前掲書 1), pp.231-273。
- 5) 稲作減反（米生産調整）は、1969 年度と 1970 年度の 2 年にわたる試行を経て、1971 年度から本格的に開始された。1971 年度と 1972 年度は、50 万 ha を超える水田が減反の対象となったが、1973 年度以降、減反面積は緩和された（1976 年度と 1977 年度は、ともに 21 万 5000 ha）。しかし、1978 年度に 39 万 1000 ha に引き上げられて以降、年度による変動はあるものの、米の消費減少を主たる背景として、減反面積は傾向的に増加し、2000 年代に入ると、100 万 ha 前後にまでなっている。
- 6) これについて、詳しくは、横山英信、前掲書 1), pp.274-343。
- 7) 農林水産省生産局農産振興課：『麦の生産に関する資料』。
- 8) 横山英信：「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）、77（3）、pp.121-124（2005）。
- 9) 横山英信：「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」。『アルテス・リベラレス』（岩手大学人文社会科学部紀要）85、pp.122-123（2009）。
- 10) 対象となる経営体は、原則として都府県 4 ha 以上、北海道 10 ha 以上の認定農業者および 20 ha 以上の集落営農組織である。
- 11) 横山英信：前掲稿 9) pp.123-133。
- 12) 減反目標の未達分である米の過剰作付面積は、2004 年度 2 万 1000 ha、2005 年度 3 万 7000 ha だったものが、「米政策改革推進対策」の内容が公表された 2006 年度には、6 万 8000 ha と大きく増加し、2007 年度は 7 万 ha、2008 年度は 5 万 4000 ha となった；農林水産省：『米の生産調整について』各年版。
- 13) 志賀永一、平石 学、白井康裕：「水田・畑作経営所得安定対策による小麦・てん菜の収益変化」（2010 年度日本農業経済学会個別報告資料）。
- 14) 小麦作付面積は、全国瑞穂食糧検査協会：『米麦データブック』各年版。
- 15) 「農政改革三対策の着実な推進について」（農林水産省、2007 年 12 月）に基づいて、2008 年度から「市町村特認」による「品目横断的経営安定対策」の要件面積の引下げ等や、稲作減反への政府・行政の関与の強化などが行われた。
- 16) 農林水産省：『米及び小麦の生産費』を見ると、2006 年度から 2007 年度にかけて、調査農家の平均小麦作付規模は、北海道田作で 387.3 a → 492.2 a、北海道畑作で 798.6 a → 870.9 a となっている。10 a 当たり支払利子・地代算入生産費は、前者で 6 万 1093 円 → 6 万 779 円、後者で 4 万 7863 円 → 4 万 9811 円である。
- 17) 2006 年度～2007 年度の調査農家平均小麦作付規模は、都府県田作で 161.0 a → 470.1 a、同畑作で 63.7 a → 1013.4 a となっている。
- 18) 2006 年度～2007 年度の都府県畑作小麦の調査農家平均の 10 a 当たり支払利子・地代算入生産費は、6 万 2594 円 → 3 万 7580 円となっている。
- 19) 2006 年度～2007 年度の都府県田作小麦の調査農家平均の 10 a 当たり支払利子・地代算入生産費は、4 万 9793 円 → 4 万 9046 円となっている。
- 20) 同プロジェクトで開発された小麦新品種については、(財)製粉振興会の HP (<http://www.scifun.or.jp/>) の「小麦・小麦粉事情（国内編）」に、詳しい解説が掲載されている。
- 21) 1995 年の WTO 発足時に、米の関税化猶予の代替措置として開始され、1999 年の関税化移行後も継続されている。本来は「最低輸入機会の保障」であるが、日本政府は、これを「輸入義務」と解釈し、毎年、膨大な量の米を輸入している。
- 22) 食料自給率の向上については、日本農業の規模を拡大し、国際競争力をつけることによって達成すべきだ、という議論がある。しかし、規模拡大が行われるためには、一定の経済的条件が必要であり、また、品目横断的経営安定対策の順末に見られるように、規模拡大を行っても、常に生産コストが低減するわけではない。そこには、「土地所有権」をめぐる問題が大きく関わっている。これについては、横山英信：『農業構造改革』をめぐる基本問題』『アルテス・リベラレス』、83（2008）参照。また、規模を拡大しても、新大陸国家であるアメリカやオーストラリアのように、何百 ha 規模の経営が多数創出されるはずもない。さらに、「比較生産費説」に基づくならば、一国のすべての産業が国際競争力を持つことはありえず、農業が国際競争力を持てるかどうかは、その国の産業構造や工業諸部門の国際競争力によっても、大きく規定されるものである。