

戦後小麦政策と小麦の需給・生産

横山 英信*

1. はじめに

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、今後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。本稿は、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、およ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ることを課題とするものである。

本稿では「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、本稿ではこれを「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、および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、本稿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。その上で、「主政策」の展開に沿った分析を行い、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ることとする。

2. 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年度の25.1kg、60年度の25.8kgが65年度には29.0kgとなり、60年代後半以降その伸びは鈍化するものの80年度の32.2kg

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消費量の8割前後を占め、その結果、55年度に361万8,000t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2,588.1kcalの12.7%を占め、米(602.1kcal・23.3%)の約半分の比重を占めている。

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。農林水産省(食糧庁)『食糧(管理)統計年報』によると、「パン用」は60年度に77万2,000t、小麦粉生産量に占める比率は32.6%であったが、その後、60代・70年代を通じて大きな伸びを見せ、2003年度には201万2,000t、40.3%となっている。一方、「めん用」は60年度に102万2,000t、43.1%であったが、その後の伸びは「パン用」よりも小さく、その結果、77年度以降「パン用」を下回るようになり、03年度は164万6,000t、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(註1)。

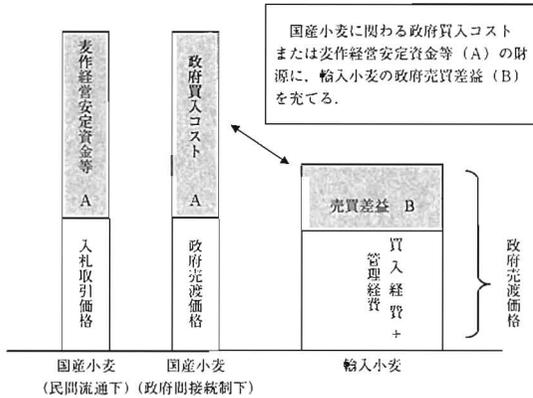
国産小麦の用途別使用量を見ると(註2)、2003年度の国産小麦総使用量86万tのうち50%に相当する43万tが「日本めん用」に向けられ、「日本めん用」における国産小麦使用比率は62%である。国産小麦総使用量の17%＝16万tは「菓子用」に向けられ、「菓子用」における国産小麦使用比率は21%である。これに対して「パン用」「その他めん用」向けの国産小麦はそれぞれ1万t、4万tと微々たるものであり、両用途中の国産小麦使用比率も1%、3%と非常に小さい。国産小麦のほとんどは普通小麦であるが、その用途も普通小麦に向くとされる「日本めん用」「菓子用」が中心になっている。

3. 政府間接統制下の小麦政策と小麦の需給・生産(1952～99年産)

1) 「主政策」の枠組み

1952年5月の食管法改正を受けて、翌6月、(小)麦は戦時以来の政府直接統制が撤廃されて政府間接統制

*岩手大学



第1図 小麦の「内外麦コストプール方式」

に移行したが、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（=政府買入価格と直接には連動させない）。

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、国産小麦はその大宗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（註3）。このような状況は「主政策」に次のような2つの特徴を付与した。第1は国産小麦政府買入価格が小麦の生産者手取価格（本稿では「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は国産小麦の大宗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、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た。80年度からはこの方法がさらに徹底され、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）*1。

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

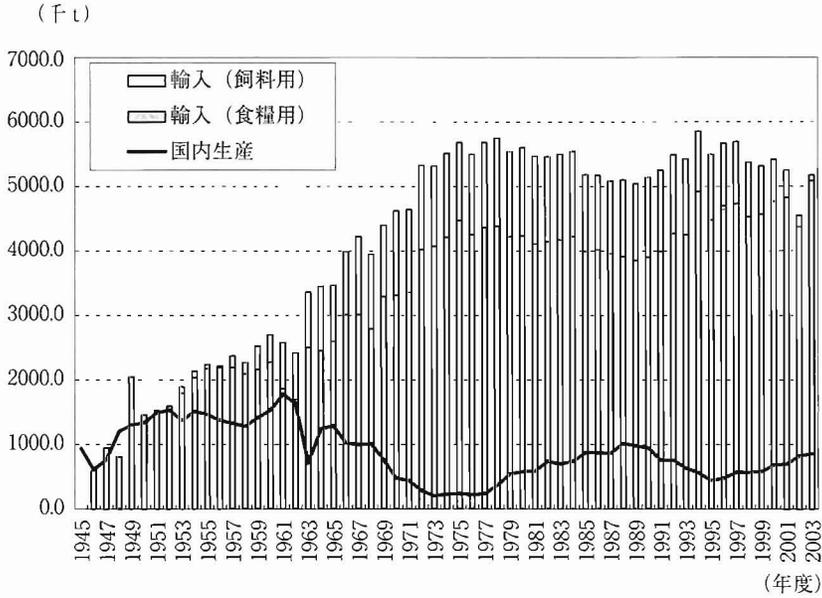
第2図を見ると、国内生産量は1961年度の178万1,000tをピークに、その後60年代を通じて減少し、73年度には20万2,000tとなっている。一方、輸入量は60年代に大きく伸び、73年度には531万9,000tに達している。これによって、小麦自給率は55年度の41%から73年度の4%に大きく低下した（『食料需給表』より計算。以下で触れる小麦自給率も同様）。

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。

「都府県・畑作」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り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年代を通じて引き上げられ、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、以上からわかるように、それは再生産を保障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（註5）、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（註6）。このような状況は、「パン用」のみならず、国産小麦のほとんどを占める普通小麦に広くとされる「日本めん用」「菓子用」の小麦粉について

*1 1994年度までの国家貿易による小麦輸入は、輸出入許可制・輸入割当制と輸入麦の政府への全量売渡義務規定に基づいて行われた。95年度からはWTO協定発効に伴って輸入は関税化されたが、国家貿易による輸入も可能とされ、そこにおけるマーク・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で行われている（註4）。また、95年11月には食糧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「主政策」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货量およ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ジブルであるため、本稿ではそれらの分析を割愛した。

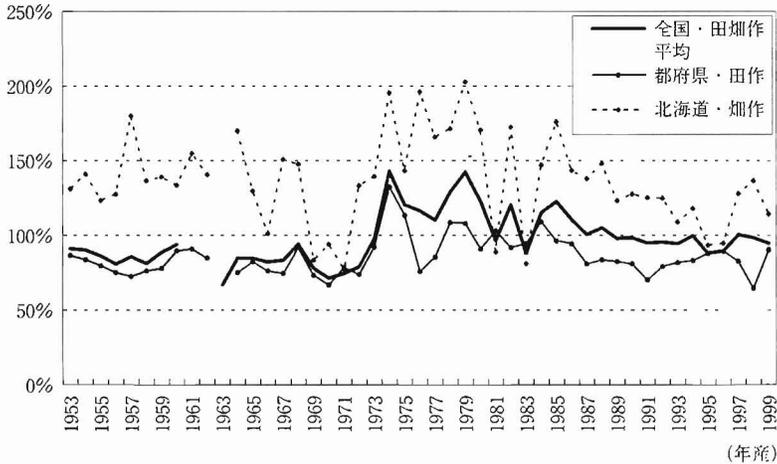


第2図 小麦の国内生産量・輸入量の推移

出所：食糧庁『食糧（管理）統計年報』より作成。

註：1) 輸入量には輸出向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。



第3図 政府買入価格（+麦契約生産奨励金）による小麦全参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。

註：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）に麦契約生産奨励金（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年産は「全国・田畑作平均」のデータなし。63年産は「都府県・田作」「北海道・畑作」のデータなし。

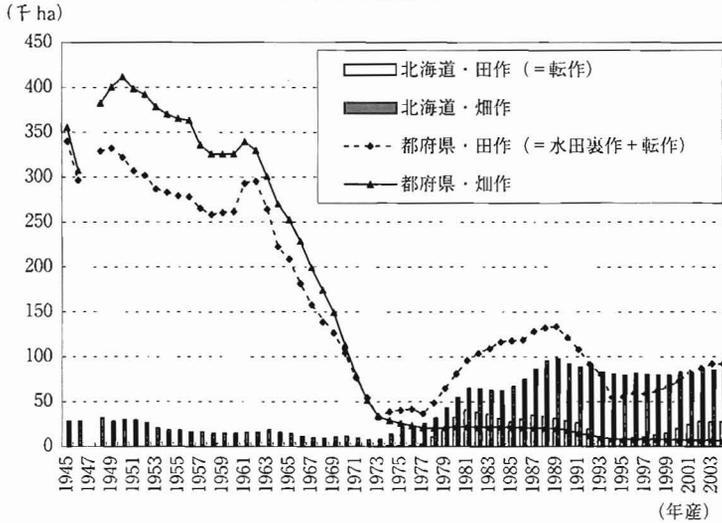
も輸入小麦を製粉原料のスタンダードとさせ、国産小麦を品質面でも劣位に立たせることになった（註7）。

（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なり、1968年産から「麦管理改善対策」が開始さ

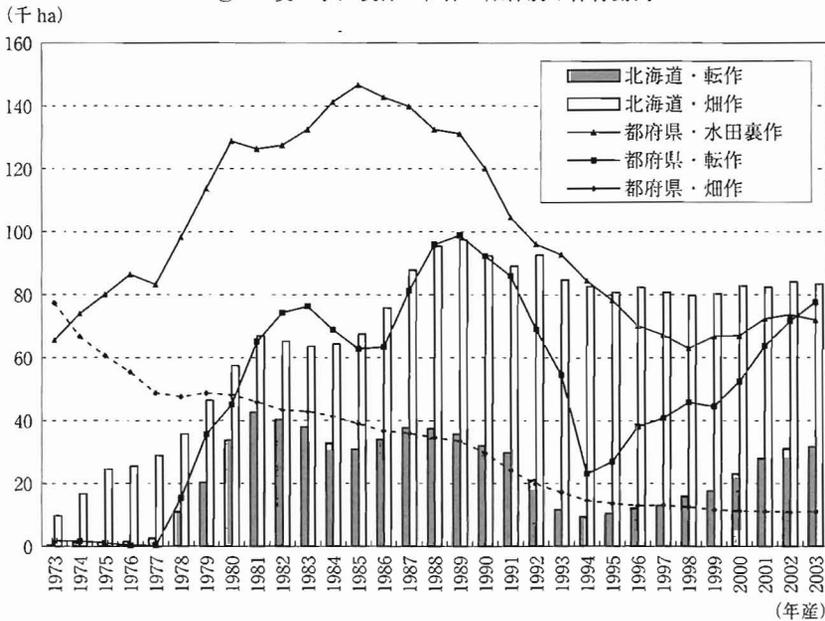
れた（註8）。これは政府無制限買入制を前提としつつも、生産者と実需者の結びつきを強めるために政府が両者の流通契約締結を指導し、この契約を尊重して買入れ・売渡しを行うものであり、実需者は小麦買受けの際、生産者に「契約生産奨励金」を支払うこととされた。需要や品質を意識した生産誘導措置としては従来からも国

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。
註：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



出所：農林水産省「麦の生産に関する資料」より作成。

第4図 小麦の作付面積に関する諸動向

産小麦政府買入価格における銘柄間格差（および等級間格差）があったが、麦管理改善対策は産地品種（および等級）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（60 kg 当たり全小麦平均 68 年産 43 円→72・73 年産 200 円）は国産小麦政府買入価格の数%に過ぎず、このような状況はその後政府間統制下で同様であった。

3) 小麦政策の展開と小麦の需給・生産 (2):

1980 年代半ばまで

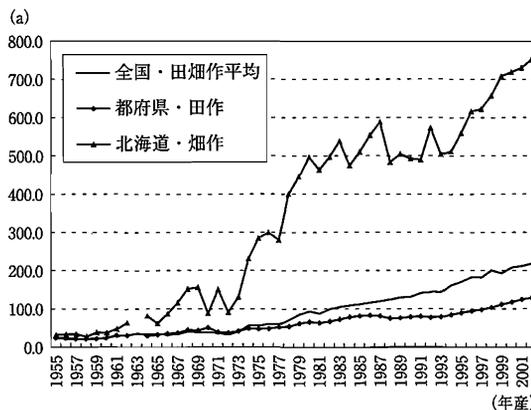
(1) 国内生産量の回復と輸入量の抑制

第 2 図を見ると、小麦の国内生産量は 1973 年度の 20 万 2,000 t 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 1,000 t 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。

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）*2。

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小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 10 a 当たり「基本額」（小麦の作付自体に対する支払い）が 5 万 5,000 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 5,000 円、合計で 7 万円であり、これを 60 kg 当たりで換算すると約 1 万 4,000 円となり（当時の小麦の平均収量は約 300 kg/10 a）、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で「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るが、「同・第 III 期」終了の 86 年度までそれは 10 a 当たり 6 万円を超える水準にあった。

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、生産費カバー率が好転したためである（第 3 図）。



第 5 図 生産費調査農家の平均作付規模

出所：農林水産省『米及び麦類の生産費』（前身の統計を含む）より作成。

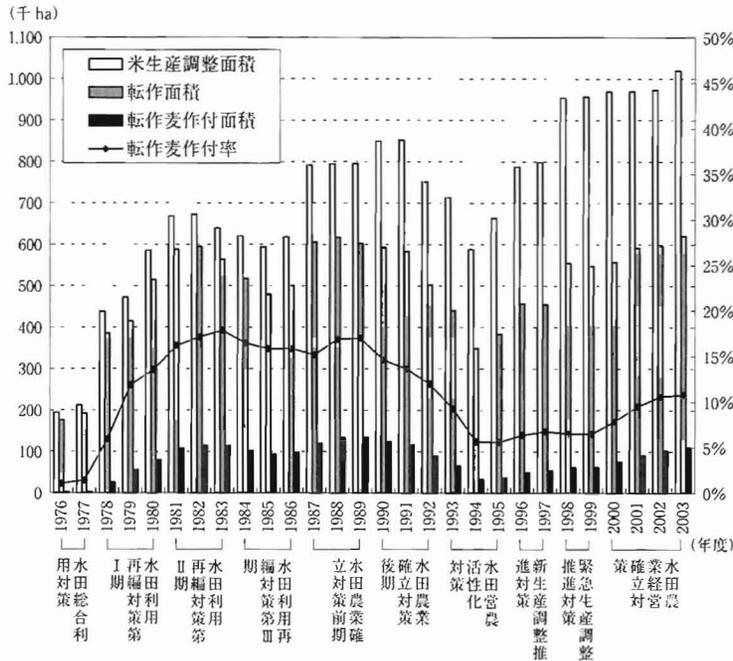
註：「都府県・田作」「北海道・畑作」は 1963 年産のデータなし。

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、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、と見ることができるが、価格引上げの効果はすべて的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、これは小麦から収益性の高い野菜や果樹等の他作物への作付転換の流れが止まらなかったこと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、および「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」（註 9）も大きく関係していた。

(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 年産から「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の問題とともに、転作奨励金の問題が関係していた。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

*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「都府県・水田裏作」に加えて「都府県・転作」を含むものとなった。「都府県・田作」中の「水田裏作」と「転作」の内訳を示した農林水産省『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、小麦のみの内訳はわからないが、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。



第6図 米生産調整面積と転作麦(4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。

註：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。

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質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質小麦生産が阻害された、ということである。

「未契約麦」発生その他の要因には、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み、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型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、良品質小麦との抱合せ販売等の政府による契約再調整によって「非契約麦」(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、80年代後半に後述のような新たな対応が行われるのである。

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102万1,000t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44万4,000t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」および「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年産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、生産費カバー率が悪化したためである(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(註10)。

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、カバー率低下がただちに小麦の作付中止にはつながらなかったこと、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年産になると米生産調整面積のさらなる拡大にもかか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4万4,000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。92年度から94年度にかけての作付面積の減少は、91年産米不作や93年産米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%であった小麦自給率は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(地域特認技術採用の際には別途1万7,000円/10aが交付)、とくに「基本額」相当部分(2万5,000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、実際のカバー率は銘柄区分Ⅱを対象とした第3図よりは若干高い。

(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

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年産から再導入され、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価格差の拡大が行われた(89年産からは原則として1等麦のみを対象)。

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, に対応)の作付面積は86年産の8万9,000haから99年産の13万5,900ha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(註11)。87年産以降「未契約麦」は発生していないが、これには87年産からの「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ついて生産者が一定の負担を行う)の開始とともに、銘柄・ランク間格差の拡大が一定程度寄与したと言える。

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、「食料・農業・農村基本法」農政の一環として行われた2000年産からの(小)麦の民間流通移行では「需要と生産のミスマッチ」の解消がその最大理由とされたのである。

4. 民間流通下の小麦政策と小麦の需給・生産(2000年産～)

1) 「主政策」の枠組み

民間流通下の「主政策」は「新たな麦政策大綱」(1998年5月)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を原則廃止し、民間流通に移行させる(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実施)を基本とし、相対取引価格は入札指標価格(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、民間流通麦に対して「麦作経営安定資金」を交付する、となる。

以上の枠組みによって、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でその水準がほぼ決定されることになった。また、従来麦管理改善対策下で交付されてきた契約生産奨励金は「民間流通麦促進対策」によって引き継がれるとともに、民間流通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)について付言しよう。(a)は、従来の国産麦の流通は政府無制限買入れが前提となっていたため、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して打ち出されたものである。

(b)に関して、各産地銘柄の上場比率は販売予定数

量の30%とされ、販売予定数量3,000t以上の銘柄は義務上場とされた。入札の基準価格は各産地銘柄とも00年産では98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、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および等級区分に基づいた格差が設けられた。そして、「内外麦コストプール方式」が引き継がれる中、麦作経営安定資金の財源には輸入小麦の政府売買差益が充てられることになった(第1図)。

なお、民間流通定着までの間は政府買入れも残すとされたが、民間流通移行を促進するための様々な助成措置がとられた結果、国産小麦販売量に占める民間流通の比率は初年度の00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(註12)。

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96万3,000ha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、「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)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、麦(および大豆・飼料作物)に対して10a当たり最高7万3,000円の転作奨励金が交付されることになった。

そこでの麦転作奨励金は3階建てであり、1階部分の「とも補償」＝2万3,000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3,000円は「地区達成加算」であり、これと2階・3階部分は「加算額」的部分)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みても、同対策の6万3,000円は「緊急生産調整推進対策」の5万円を大きく上回った。

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1表を見てみよう。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て「銘柄区分Ⅰ・1等」を対象とし、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。60kg当たり生産者手取価格は2000年産で1万100円だったが、その後毎年下落して04年産には9,612円となっている。これは「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、販売価格およ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も見逃すことはできない。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価格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の引下げ圧力をかけることになった。麦作経営安定資金の単価引下げは、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ことによるところが大きい(註13)。

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年産以降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が低いために、カバー率はかなり高い。一方で「都府県・田作」のカバー率は00年産を除いて100%を下回っており、生産者手取価格では生産費が補償されていないことがわかる。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よい。

(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ようにも見えるが、これは次の理由によるものと考えられる。すなわち、生産調整水田において大豆・麦のような1年

第1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・1等)	麦契約生産奨励金 (ランク A)	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	6,520	11,340
						113.5	148.7	85.5
04年産	2,187	6,730	400	295	9,612	未公表	未公表	未公表

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。

註:1) 全算入生産費の欄の下端は、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。

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ると、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、生産費カバー率が従来と大きくは変わっていない下で本来の「都府県・水田裏作」が減少している分がカバーされている、ということである。一方、「北海道・転作」と「都府県・転作」、とりわけ後者は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」「都府県・転作」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16万8,000haから、00年産18万3,000ha→01年産19万7,000ha→02年産20万7,000ha→03年産21万2,000ha→04年産21万2,600ha、と大きく伸び、生産量も02年産(82万9,000t)、03年産(85万5,000t)、04年産(86万300t)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年産で早々とこの目標に到達した。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2表を見てみよう。まず、2000年産以来上場が行われている銘柄に注目すると、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)。都府県産では、「群馬つるびかり」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、「群馬きぬの波」「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、その

第2表 民間流通小麦の入札結果

(単位：円/60 kg, t)

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	落札数量 ④	落札残率 ⑤/③
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	2,118	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	2,021	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	春よ恋	全地区	2,560	—	—	2,688	2,822	2,963	3,170	123.8%	3,950	10	0.3%
2002	群馬	きぬの波	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、消費税およ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」。

全銘柄加重平均価格は下落しているのである（05年産は若干回復）。

(2) 銘柄ごとの作付動向

第3表を見てみよう（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ている）。「北海道ハルユタカ」「北海道ホロシリコムギ」は2000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

第3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。

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かかわらず、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」はこの間の入札指標価格の下落にもかかわらず、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」は作付面積が増加している(04年産は減少)。

(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・減少とが一致している銘柄もあるが、両者の間に齟齬が生じている銘柄も多い。この齟齬の背景として次のことが挙げられる。

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(註14)。

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にも留意する必要がある。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1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、これは取引価格が高い銘柄への作付転換の動きを鈍いものとする。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。

転作小麦では上述の傾向はさらに強いと考えられる。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、小麦収量を330kg/10aとして60kg当たり換算すると、2階部分までで1万1,500円、3階部分までだと1万3,300円)、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2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考えられる。

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は、所得の点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よう。

(4) 「需要と生産のミスマッチ」の状況

第4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ている。現在、この両者の差が「需要と生産のミスマッチ」とされ、これを踏まえ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、生産者団体による販売促進活動などによって最終的には民間流通麦の全量が販売されてきたが、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。

同表では販売予定数量・購入希望数量とも各産地品種銘柄ごとの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、ミスマッチの状況が実態より小さく示されてしまうが（註15）、その概要を把握することは

できよう。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64万8,221tから73万7,682tへ大きく増加している。一方、販売予定数量超過分は00年産の4万7,238tが01年産では2万3,405t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年産の7.3%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%から03年産の24.6%へ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。これは都府県産が、需要を見据えた生産が行われにくい転作小麦を多く抱えていることによるものであると考えられる。

都府県産の04年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ためである（註16）。

第4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。

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膨らみ（註17）、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。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1,100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・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（註18）。

(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6,730円に対して05年産の新区分A・1等は6,650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。

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まった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、これ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を持っている。

5. 小麦の国内生産拡大のための政策的条件：その基本的視座

以上の分析を踏まえて、今後の小麦生産拡大のための政策的条件を検討してみよう。

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かかわらず減少し続け、2004年産では6,500ha、全国の小麦作付面積21万2,600ha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。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（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（註19）。

転作と水田裏作との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は、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（註20）。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（註21）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。「加算額」の一部分が実耕作者に帰属する場合には小麦作の収益性が高まるが、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的措置をとることが、その必要条件であることがわかる。

(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る。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）、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、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（註22）。

(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・北海道合計で全国の小麦作付面積の約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。今後も米生産調整政策が継続される場合、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、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。

米生産調整政策が廃止される場合には転作奨励金的措

置も打ち切られる可能性が大きい。この打切りは水田における小麦生産を急減させるであろう。その場合、従来の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ず、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。

以上、4つの作付形態について生産拡大のための政策的条件を検討してきたが、いずれについても十分な財政的裏付けが必要であり、財政支出が従来よりも大きく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、生産拡大にはそれ相応の財政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産小麦生産のための財政支出はさらに増加せざるを得ないこと、また、2007年度からの「品目横断的政策」実施に向けて検討されている内外麦コストプール方式の廃止は、国内の小麦生産に関して一般会計にいつそうの負担をかけるものになるであろうこと、にも留意する必要がある。

国内の小麦生産を保障するには有効な国境措置も不可欠であり、WTO/FTA交渉では小麦および小麦粉、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る。「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ろう。

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原因の1つには、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、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。80年代後半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ものであり、入札取引の下、各銘柄間の入札指標価格の格差は開いてきている。これは各銘柄に対する実需者の評価が入札指標価格に反映したものと見てよい。各銘柄の作付面積の動きは入札指標価格の動きと必ずしも一致していないが、これは備

格下落が新たな需要を生み出し、これに生産者が対応しているケースや、価格が高くとともに単収の低い銘柄は生産者にとってメリットがないために作付面積が減少するケースがあることによる。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。

しかし、小麦の民間流通に関して見逃してならないのは、入札取引価格の値幅制限に加えて、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の単価（および品質改善奨励額の単価）が国産小麦政府買入価格の銘柄区分によって決められてきたこと、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になっていなかったことが各銘柄の入札指標価格と作付面積の動向の齟齬を増幅させていることである。つまり、この間の状況は需給調整の一局面として単純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、その最大価格差は90円/60kgであり、ネグリジブルなものであった。

新ランク区分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、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。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「麦・大豆品質向上対策」（1万3,000円/10a）についても、（助成対象が認定農業者、特定農業団体、一定要件を満たす作業受託組織に限定されているという問題はあがある）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収益性を悪化させるものであってはならない。この点、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。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生じるのであるから、麦作経営安定資金・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」下で小麦生産を拡大するには、まず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」の平均生産費をカバーする水準になるように麦作経営安定資金および品質改善奨励額の標準単価を設定し、その上で収穫後の品質や入札・相対取引価格、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る。今後も米生産調整政策が継続される場合には、「麦・大豆品質向上対策」についても同様の格差を設けることが必要である*3。

また、近年開発された小麦品種銘柄には、「北海道春よ恋」（パン用）や「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」（以上、日本めん用）など、実需者から高い評価を得て入札指標価格を上げているものが少なくない。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、パン用小麦に対する需要が強いにもかかわらず、その生産がほとんど行われていないことをも踏まえるならば、日本めん用小麦＝普通小麦、パン（ないし中華めん）用小麦＝（準）強力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。

（註1）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〔7〕pp.200～202, pp.252～253, を参照のこと。

（註2）中川〔2〕p.8, 表5より。

（註3）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〔7〕pp.233～234。

（註4）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（95年は63.3円）にすることとなっている。なお、WTO体制下で日本の小麦の輸入量にはカ

*3 ここまで見てきたように、現在行われている実需者評価・市場原理のいつそうの導入は全体として小麦の生産者手取価格を引き上げる性格を持っており、小麦の国内生産を維持・拡大させるものとはなっていない。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はこのためである。

レント・アクセスが設定されたが(飼料用小麦, 輸出用小麦粉用原料小麦を含む), それ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556万5,000t)。

(註5) 横山〔7〕pp.240~260。

(註6) 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ふことにもなるわけです」と発言している; 増田〔1〕p.98。

(註7) この点, 佐伯〔4〕pp.50~54, を参照のこと。

(註8) 麦管理改善対策の動向については, 横山〔7〕pp.261~266, pp.286~288, pp.332~335, を参照のこと。

(註9) 西村〔3〕p.34。

(註10) 横山〔7〕pp.315~325。

(註11) 農林水産省『麦の生産に関する資料』より計算。

(註12) 横山〔8〕pp.52~53。

(註13) 横山〔8〕pp.57~58。

(註14) 北海道における小麦品種転換の動きについては, ホクレン農業協同組合連合会への聞き取りを基に叙述した。

(註15) 農林水産省『麦価に関する資料』は2003年版から銘柄別に見た販売予定数量超過分の合計数量を掲載しているが, それによると04年産小麦では北海道で1万1,349t, 都府県で5万1,562t, 全国で6万2,911t, 05年産小麦では北海道で4,657t, 都府県で4万2,998t, 全国で4万7,655tであり, 第4表の「需給の差」よりも多くなっている。

(註16) 全国農業協同組合連合会への聞き取りによる。

(註17) 数値は農林水産省資料による。

(註18) 契約生産奨励金の収支問題については, 横山〔8〕pp.64~65, を参照のこと。

(註19) 横山〔7〕pp.391~393では, 4麦合計についてはあるが, 1,000a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。

(註20) 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, 1階部分の「とも補償」2万3,000円は全額

が農地所有者に配分されており, 2階部分の「基本助成」4万円については, 2万5,000円が農地所有者に, 1万5,000円が実耕作者である転作組合に配分されていた; 横山〔8〕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もらっている。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・転作物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〔6〕も参照のこと。

(註21) 2002年産の60kg当たり生産者手取価格を9,982円として(第1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2万7,006円, 7.0ha以上層の剰余は2万5,752円であり, これは3ha未満層の所得(2.0~3.0ha層2万4,944円, 1.0~2.0ha層2万223円, 0.5~1.0ha層2万116円, 0.5ha未満層1万7,296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。

(註22) この点, 佐藤〔5〕pp.138~139で示されている考え方が大いに参考になる。

引用文献

- [1] 増田澄夫「麦自給上の諸問題について」近藤康男監修『食糧自給力の技術的展望』農林統計協会, 1976, pp.91~109。
- [2] 中川一郎「最近の小麦需給等の動向」『製粉振興』第461号, 製粉振興会, 2005, pp.5~10。
- [3] 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, pp.30~50。
- [4] 佐伯尚美「麦・大豆問題の徹底研究-麦・大豆の『本作物化』は可能か-」『農業研究』第13号, 日本農業研究所, 2000, pp.19~120。
- [5] 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』第71巻, 第3号, 日本農業経済学会, 1999, pp.130-141。
- [6] 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, 2004, pp.137~144。
- [7] 横山英信「日本麦需給政策史論」八潮社, 2002。
- [8] 横山英信「新基本法・『戦後農政の全面的再編』下における麦生産と麦政策」『アルテス・リベラレス』第75号, 岩手大学人文社会科学部, 2004, pp.49~71。