

《論文》

「新たな麦政策」と国内麦需給

横山 英信*

I 課題の設定

現在、WTO体制に対応すべく、日本農政の一大転換が急速に進行しているが、それを代表するものが1999年7月に成立した「食料・農業・農村基本法」(以下「新農基法」と略)である。その特徴の1つは、従来の価格支持政策を大幅縮小・廃止して農産物価格形成は市場原理に任せ、生産者の所得補償については別途対策を講じる、という方向を明確に打ち出したことである¹⁾。そして、新農基法の成立に前後して、各作物ごとに従来の価格支持政策を根本的に見直す動きが次々と出てきている²⁾。

その一環として、98年5月に農林水産省から「新たな麦政策大綱」が発表された。それは、戦後長らく国家による間接統制が続いてきた麦政策に対して抜本的な変革を迫っており、99年には同大綱を受けた具体的施策が早速開始されている。

本稿は、「新たな麦政策大綱」とその関連施策を「新たな麦政策」として捉え、近年の麦政策との対比においてその特徴を明らかにするとともに、これが今後の国内の麦需給にどのような影響を与えるかについて検討することを課題とするものである。なお、紙幅の関係上、本稿では4麦(小麦・2条大麦・6条大麦・裸麦)のうち、戦後その消費量を大きく増加させた小麦(食糧用)を中心に分析を行っていく³⁾。

II 麦政策の制度的枠組み

戦後日本の麦政策の基本的枠組みは、1952年5月の食糧管理法改正によって、麦の国家管理がそれまでの直接統制から同年6月に間接統制へ移行

した際に作られた。その特徴は①輸入割当制・輸出入許可制と輸入麦の政府への全量売渡義務(したがって、輸入は国家貿易のみ)、②国内では自由流通を原則とする、③政府は国内生産者の売渡申込に対して無制限に買入を行う、④国産麦政府買入価格はその再生産を確保することを旨として定める、⑤政府売渡価格は消費者の家計を安定させることを旨として定める、とまとめることができる⁴⁾。そして、④⑤の規定に関して国産麦の政府買入価格がその政府売渡価格よりも高く設定されたため(売買逆ざや)、②よりも③の規定が強く働き、国産小麦はその大部分が政府へ売り渡されてきたのである⁵⁾。

95年1月のWTO発足に伴い、①の規定は廃止されて麦輸入は関税化されたが、そこでは国家貿易による輸入も可能とされ、国家貿易におけるマーク・アップ(=売買差益)が民間輸入に適用される関税相当量(関税額とマーク・アップを合計したもの)よりも小さく設定されたために、95年以降も小麦輸入はほぼ全量が国家貿易で行われている(カレント・アクセスが最低義務輸入量とされる)。また、95年11月には新食糧法が施行(食糧法は廃止)されたが、②③④⑤の規定は新食糧法に引き継がれた。それゆえ、95年以降も従前の枠組みに大きな変化はなかったのである*。

* カレント・アクセス(飼料用麦を含む)は、実施期間内に一定数量を拡大することとされており、小麦では基準期間である1986年-88年の年平均553万t(国内消費量の84%)を2000年までに574万t(同87%)まで拡大することになっている。なお、小麦のマーク・アップの上限は基準期間1kg当たり53円を2000年までに15%引き下げて45.2円に、関税相当量は同期間に1kg当たり65円を15%引き下げて55円にすることになっている。

* 岩手大学人文社会科学部 キーワード：麦政策(wheat policy)、国内需給(domestic supply and demand)、民間流通(private distribution)

III 近年における麦政策と国内麦需給をめぐる動向

1 1980年代半ばまでの動向

間接統制移行後基本的枠組みにはほとんど変化はなかったが、その運用の違いによって、麦政策の展開過程は1980年代半ばまで大きく2つの時期に分けられる。第1期は、高度経済成長下の農産物輸入拡大・自由化路線に沿って麦輸入の拡大を押し進め、国内生産を減少させた70年代初頭までであり、第2期は、引き続き輸入麦を国内供給の大宗としつつも、稲作減反の転作作物として麦を位置づけ、国内生産を若干回復させた70年代半ば以降である(図1)⁶⁾。そして、80年代後半以降麦政策は再び変化することになったのである。

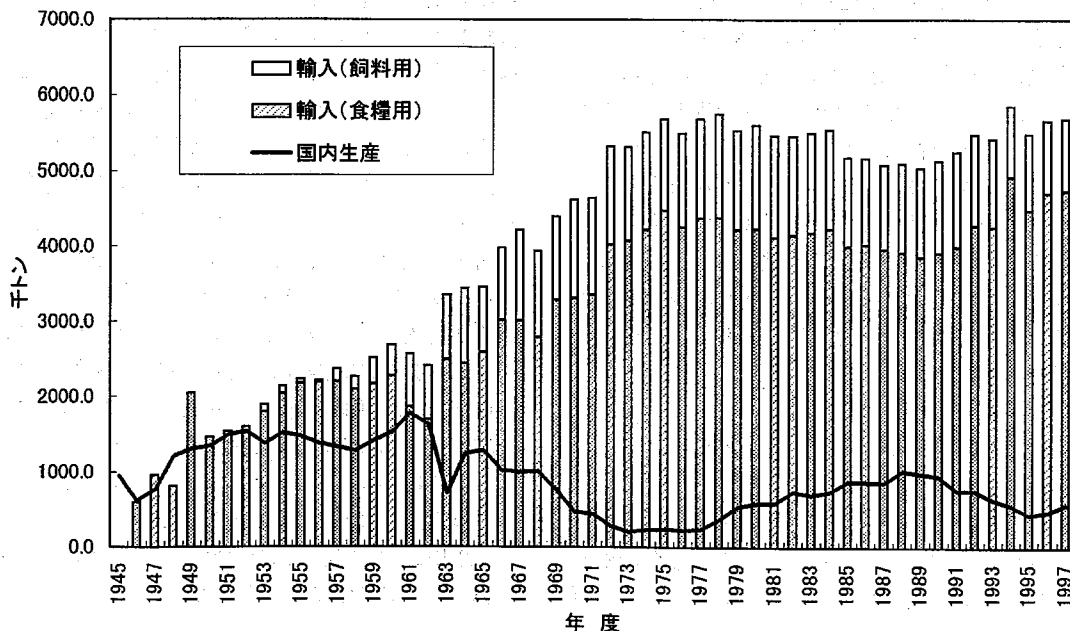
2 1980年代半ばにおける麦政策をめぐる状況

表1を見てみよう。「世界食糧危機」によって1970年代前半に高騰した輸入小麦の政府買入価格は、70年代後半以降低下傾向に転じ、85年9月の「プラザ合意」以降の円高下でさらに低下し

た。しかし、輸入小麦の政府売渡価格は反対に80年代半ばまで引き上げられている。86年度からは引き下げとなるが、その引下幅は87年度まで政府買入価格の低下幅を下回っていた。その結果、輸入小麦の政府売買価格差は、特に80年度から87年度にかけて順ざや幅が拡大した。

これは次の理由による。70年代半ば以降国産麦は転作作物として位置づけられたため、転作補助金の交付とともに政府買入価格の引き上げが行われ(表1)⁷⁾、その結果生産が若干回復した(図2、なお、麦作付面積の増加分の5割近くは転作麦である；農林水産省『麦の生産に関する資料』)。他方、国内生産を保障するため、輸入量は抑制された(図1)。しかし、国産麦の政府買入価格の引き上げは国産麦の政府売買逆ざや幅を拡大させ(国産麦の政府売渡価格も若干引き上げられたが)、これに政府売買数量の増大が相俟って、食糧管理特別会計の「国内麦管理勘定」の赤字が急増した。これに対して、80年度から、国産小麦の政府売買差損は輸入小麦の政府売買差益の範囲内に留めるという「内外麦コストプール方式」が導入された⁸⁾。この下で国産小麦の政府売買差損に

図1 小麦の国内生産量・輸入量の推移



注：1) 輸入量には輸出用小麦粉生産用小麦は含まれない。

2) 飼料用は専増産ふすま用と配合飼料用。

出所：食糧庁『食糧(管理)統計年報』各年版より作成。

表1 小麦の政府価格体系

(1) 国産小麦

単位：円/60kg

年度	政府買入価格 ①	政府売渡価格 ②	政府管理経費 ③	売買価格差 ②-①=④	売買価格差比率 ④/②	コスト価格差 ②-(①+③)=⑥	コスト価格差比率 ⑥/②
1970	3,431	1,915	338	▲1,516	-79.2%	▲1,854	-96.8%
1972	3,810	1,870	364	▲1,940	-103.7%	▲2,304	-123.2%
1974	5,564	2,564	598	▲3,000	-117.0%	▲3,598	-140.3%
1976	6,574	3,272	786	▲3,302	-100.9%	▲4,088	-124.9%
1978	9,692	3,248	1,167	▲6,444	-198.4%	▲7,611	-234.3%
1980	10,704	3,622	1,293	▲7,082	-195.5%	▲8,375	-231.2%
1982	11,047	4,124	1,545	▲6,923	-167.9%	▲8,468	-205.3%
1984	11,092	4,135	1,365	▲6,957	-168.2%	▲8,322	-201.3%
1986	10,963	3,886	1,167	▲7,077	-182.1%	▲8,244	-212.1%
1987	10,425	3,626	1,126	▲6,799	-187.5%	▲7,925	-218.6%
1988	9,945	3,626	1,410	▲6,319	-174.3%	▲7,729	-213.2%
1989	9,597	3,258	1,263	▲6,339	-194.6%	▲7,602	-233.3%
1990	9,223	3,078	1,394	▲6,145	-199.6%	▲7,539	-244.9%
1991	9,110	2,967	1,335	▲6,143	-207.0%	▲7,478	-252.0%
1992	9,110	2,967	1,376	▲6,143	-207.0%	▲7,519	-253.4%
1993	9,110	2,662	1,441	▲6,448	-242.2%	▲7,889	-296.4%
1994	9,110	2,516	1,430	▲6,594	-262.1%	▲8,024	-318.9%
1995	9,110	2,463	1,193	▲6,647	-269.9%	▲7,840	-318.3%
1996	9,110	2,463	1,418	▲6,647	-269.9%	▲8,065	-327.4%
1997	9,023	2,511	1,458	▲6,512	-259.3%	▲7,970	-317.4%

(2) 食糧用輸入小麦

単位：円/60kg

年度	政府買入価格 ①	政府売渡価格 ②	政府管理経費 ③	売買価格差 ②-①=④	売買価格差比率 ④/②	コスト価格差 ②-(①+③)=⑥	コスト価格差比率 ⑥/②
1970	1,643	2,126	125	482	22.7%	358	16.8%
1972	1,522	2,071	143	548	26.5%	405	19.6%
1974	4,348	2,736	270	▲1,612	-58.9%	▲1,882	-68.8%
1976	3,237	3,659	296	422	11.5%	126	3.4%
1978	2,119	3,844	283	1,725	44.9%	1,442	37.5%
1980	3,242	4,393	389	1,151	26.2%	761	17.3%
1982	3,097	4,708	395	1,611	34.2%	1,216	25.8%
1984	2,861	5,055	378	2,194	43.4%	1,816	35.9%
1986	1,726	5,028	323	3,302	65.7%	2,979	59.3%
1987	1,459	4,785	349	3,326	69.5%	2,977	62.2%
1988	1,699	4,548	396	2,848	62.6%	2,452	53.9%
1989	1,998	4,267	468	2,269	53.2%	1,801	42.2%
1990	1,763	4,073	502	2,310	56.7%	1,808	44.4%
1991	1,627	3,879	535	2,252	58.0%	1,716	44.3%
1992	1,758	3,762	489	2,005	53.3%	1,516	40.3%
1993	1,638	3,625	442	1,987	54.8%	1,545	42.6%
1994	1,566	3,325	390	1,760	52.9%	1,370	41.2%
1995	1,593	3,170	466	1,576	49.7%	1,111	35.0%
1996	1,916	3,118	523	1,202	38.6%	679	21.8%
1997	1,826	3,165	541	1,339	42.3%	798	25.2%

出所：食糧庁「(米) 麦価に関する資料」各年版より作成。

見合った差益を確保するには、上述のように輸入量が抑制されていた中では輸入小麦の政府売買における順ざや幅を拡大させるしかなかったのである。

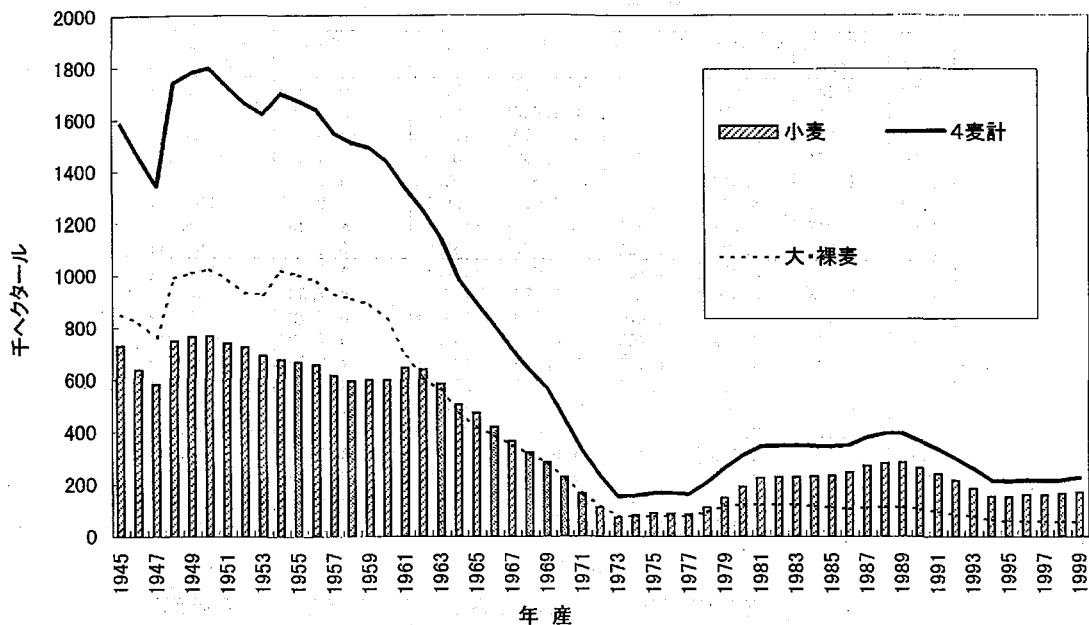
しかし、このような状況に対しては、「プラザ合意」以降の円高下で事実上輸入自由化となっていた小麦加工食品・調整品の輸入が激増する中、国内の製粉業者・小麦粉製品製造業者から小麦の政府売渡価格の引き下げを求める声が強く出された⁹⁾。そして、これをも受ける形で麦政策は以下のような展開をみせることになったのである。

3 1980年代後半以降における麦政策の展開

(1) 政府売買価格をめぐる諸動向

表1を見ると、輸入小麦の政府売渡価格は1986年度から引き下げられ、その政府売買価格差は88年度以降大幅に縮小している。また、輸入小麦の政府売渡価格に引きずられて、国産小麦の政府売渡価格も引き下げられている。しかし、輸入小麦の政府売買価格差の縮小は政府売買差益を減少させ、他方、国産小麦の政府売渡価格の引き下げはそのままでは政府売買差損の増大を招くことになる。そして、「内外麦コストプール方式」下でのこ

図2 4麦作付面積の推移



出所：農林水産省『作物統計』各年版、その他より作成。

の矛盾を解消するべく、86年度以降国産小麦の政府買入価格は引き下げられていった。これは、87年10月の食管法改正で国産小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要道県）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」¹⁰⁾とされたことを反映したのもであったが、これによって国産小麦に対する価格支持効果は大きく減殺されたのである¹¹⁾。

なお、「品質別需給に配慮した運用」については、良品質麦へ生産誘導すべく、87年産から政府買入価格において産地品種別に銘柄間格差が設けられ(当初3区分、88年産から4区分)、それが87年産の60kg当たり最大550円から89年産以降1500円へと拡大されるという形で具体化された。また1等・2等間の等級間格差についても、86年産の60kg当たり135円が87年産には435円へ、90年産

以降は1,100円へと拡大が図られたのである。

(2) 「麦管理改善対策」をめぐる動向

「麦管理改善対策」(1968年産から開始)は、国産小麦のほとんどが政府経由となっている中で、政府が指導する流通契約締結の下で実需者が生産者に「契約生産奨励金」を支払うことにより、良品質麦への生産誘導を図ろうとするものである。「契約生産奨励金」の中心である「品質改善奨励額」には品位ランク別格差が設けられ(政府買入価格の銘柄区分はこれをほぼそのまま踏襲したもの)、それは91年産まで60kg当たり最大400円であったが、92年産以降は最大500円へと拡大された。また、86年11月には「条件付契約麦」制度が設けられた。これは、流通契約の締結に当たって生産者が一定の負担を行う麦であって、「豊作麦」「未集約麦」「好まれない荷姿の麦」「遠隔地産麦」(92年産以降「県間流通麦」)からなるが、いずれも国産小麦の回復に伴って増大してきた契約生産奨励金等の実需者負担の一部を生産者に転嫁する性格のものである¹²⁾。

(3) 「良品質麦安定供給対策」等の動向

国産小麦の政府買入価格は、91年産以降しづら

く据え置きが続いていたが97年産以降再び引き下げられていった。これの補填措置として、97年産・98年産では「良品質麦安定供給対策」、98年産・99年産では「良品質麦安定供給強化対策」が行われたが、両者とも2年目には、産地品種銘柄別に需要の強さ等によって格差がつけられたのである(表2)。

4 国内生産・輸入の動向と麦政策の性格

以上、1980年代後半以降の麦政策は、①価格支持削減・生産者負担増、②良品質麦への生産誘導、という特徴を持って展開してきた。これは、「プラザ合意」および「前川リポート」(86年4月)以降加速化した、市場原理導入・農業保護削減という日本農政の全般的特徴を帯びたものである。

これによって良品質麦とされる銘柄区分Ⅰ(=Aランク)の作付面積は、86年産の8万9,000ha(小麦作付面積の37.1%)から98年産の13万3,000ha(同

82.1%)へ拡大した¹³⁾(ただし、銘柄区分Ⅰと「需要の多い麦」との間には次第に乖離が生じ、これが後述する「需要と生産のミスマッチ」の原因となった)。しかし、国内生産全体を見るならば、再生産を保障をする価格支持水準になかったために、作付面積・生産量とも80年代末から減少傾向に転じ(図1・図2、96年産以降は稲作減反拡大により若干回復)、それを埋める形で80年代末から輸入が再び増大していったのである。

Ⅳ「新たな麦政策」の概要

1 「新たな麦政策大綱」の枠組み

以上のような麦政策の流れの中で、1998年5月に「新たな麦政策大綱」が発表された。同大綱は、輸入麦は従来どおり政府が国家貿易によって計画的に輸入するとしたが、国産麦については「麦管

表2 小麦生産者手取価格の構成(銘柄区分Ⅱ・1等, 60kg当たり)

年産	内 訳	手 取 額
1996年産	①政府買入価格 ②麦管理改善対策	9,110円 350円(1等のみ)
1997年産	①政府買入価格 ②良品質麦安定供給対策(97年6月決定) ③麦管理改善対策	9,023円 100円 350円(1等のみ)
1998年産	①政府買入価格 ②良品質麦安定供給強化対策(98年6月決定) ③麦管理改善対策 ④良品質麦安定供給対策(97年6月決定)	8,958円 80円 350円(1等のみ) <200円, 0円>
1999年産	①政府買入価格 ②民間流通支援特別対策(99年6月決定) ③麦管理改善対策 ④良品質麦安定供給強化対策(98年6月決定)	8,893円 80円 350円(1等のみ) <300円, 200円, 100円, 0円>
2000年産 (政府買入)	①政府買入価格 ②民間流通支援特別対策(99年6月決定) ③民間流通麦促進対策(仮称)	未定 50円(1等のみ) 250円(1等のみ)
2000年産 (民間流通)	①入札価格 ②麦作経営安定資金 ③民間流通支援特別対策(99年6月決定) ④民間流通麦促進対策(仮称) ⑤品質取引における加算・減算	2,309円~2,552円(基準価格±5%) 6,463円 100円(一律) 50円(1等のみ) 450円(1等のみ) <-30円~+90円>

注:1)1999年産まで政府買入価格における銘柄間差は、Ⅱを基準に60kg当たりⅠは+600円、Ⅲは-300円、Ⅳは-900円、また等級間格差は1等に対して2等は-1,100円となっている。

これに関連して、2000年産の麦作経営安定資金における銘柄間格差は、Ⅱを基準にⅠは+495円、Ⅲは-247円、Ⅳは-737円、等級間格差は1等に対して2等は-722円となっている。

2)麦管理改善対策は「品質改善奨励額」の交付額を掲げた。その額は、1999年産まで60kg当たりAランク1等が500円、Bランク1等が350円、Cランク1等が100円、Dランクは0円であった。

2000年産の麦管理改善対策に代わる民間流通麦促進対策(仮称)では、民間流通麦についてAランク1等が600円、Bランク1等が450円、Cランク1等が150円、ランクは0円、政府買入麦についてはAランク1等が400円、Bランク1等が250円、Cランク1等が50円、Dランクが0円となった。

3)2000年産の「民間流通支援特別対策」では、民間流通麦については一律100円の交付に加えてA~Cランクの1等に対して50円の加算がなされるが、政府買入麦についてはA・Bランクの1等に対して50円が交付されるにとどまっている。

出所:全農米穀販売部「国内産麦の生産・流通の現状と取り組みの経緯」1997年度版・1998年度版、「日本農業新聞」、食糧庁「米麦データブック」各年度版、などより作成。

理改善対策」実施下でも需要と生産のミスマッチが発生しているとして、「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年産からの民間流通への移行を打ち出し（2002年度までを当面の移行期間とし、期間中は政府買入も行うとされているが、最終的には政府買入を廃止する方向が示されている）、従来の間接統制の枠組みに根本的な変革を迫ったのである。

政府無制限買入に代わる麦作経営安定策としては「麦作経営安定資金（仮称）」の創設を提起し、価格低下分の補償を行うとしたが、その補償水準は「今後の麦作の担い手となるべき生産性の高い経営体の経営安定に資する点から国内産麦の生産コストに着目する」として、大規模層の生産費を基準とする旨を述べている。

すなわち、「新たな麦政策大綱」は、「市場原理による価格形成」と「生産者への所得補償」という新農基法的な特徴を備えているが、同時に、それは民間流通移行によって価格支持削減・生産誘導をドラスティックに進めようとする点において、80年代後半以降の麦政策の流れを継承・強化したものであると言えるだろう¹⁴⁾。

2 「初年度における民間流通の仕組み」の概要

「新たな麦政策大綱」を受け、1999年6月に、「民間流通連絡協議会」（国産麦の生産者・実需者によって構成、行政はオブザーバー）から、民間流通の具体的な仕組みを取りまとめた「初年度（平成12年産麦）における民間流通の仕組み」が発表された。

そこでは、全国と主産県に「民間流通連絡協議会」を設置、原則として播種前に行われる取引契約前に開催して「需要と生産のミスマッチ」の解消に向けた協議等を行うこととされた。価格形成に関しては、①入札を基本とし、相対は入札指標価格（産地銘柄別の落札加重平均価格）を基本とする、②売り手は全農・全集連・県経済連・県集連、買い手は実需者及びその団体とする、③入札は播種前に原則1回実施し、価格変動幅は基準価

格（現行政府売渡価格）の±5%の範囲内とする、④入札義務上場は小麦については販売予定数量3000t以上の産地銘柄で予定数量の30%とする¹⁵⁾、また、契約締結に関しては、①通常契約（＝播種前契約）数量に一定幅を設ける（小麦は契約数量の±15%、それを超える場合は別途対応）、②容積重・水分・でん粉粘度に関する「品質取引」を行える、③流通コスト（集荷手数料・検査手数料・金利・保管料・包装代）は当面政府が負担するが、出庫料や「県間流通麦」の引取運賃などは契約当事者間で協議・決定する、とされた。

また、そこでは、従来の「麦管理改善対策」に代わって「民間流通麦促進対策（仮称）」が打ち出された（表2）。これは、前者のランク間格差60kg当たり最大500円（品質改善奨励額）を最大600円（民間流通分）へと拡大して生産誘導的性格をいっそう強めるとともに、政府買入よりも民間流通に対する交付額を高く設定するなど民間流通を促進させる役割をも持っている。また、2000年産のみに適用される「民間流通支援特別対策」でも政府買入よりも民間流通に対する交付額が高く設定されたのである（表2）。

3 「麦作経営安定資金」の概要

また、1999年6月には、「新たな麦政策大綱」で提起された「麦作経営安定資金（仮称）」の具体化として、農林水産省から「麦作経営安定資金について」が発表された。そこでは、入札によって生産者手取価格が政府売渡価格（98年12月決定）の水準まで大きく低下することが予想されるため、2000年産については99年産政府買入価格と入札基準価格（＝98年12月決定の政府売渡価格）との差額を「麦作経営安定資金」として政府が補填することとされた。また、2001年産以降の「麦作経営安定資金」は、前年度のそれに生産コスト変動率（全算入生産費・物価・単収の変化率から算出）を乗じた額とされたが、その際用いられる全算入生産費は「『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移行を図る観点から、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、主産地の平均作付規模以上層農家のそれを対象としたのである。

V 「新たな麦政策」が国内麦需給に及ぼす影響

1 2000年産小麦の生産者手取価格について

(1) 民間流通小麦の入札結果について

「新たな麦政策」の下、1999年9月に2000年産民間流通小麦の入札が行われ、小麦では28の産地品種銘柄（北海道チホクコムギはさらに4地区区分）、18万1,810 tが上場された。

その結果を見ると(表3)、北海道チホクコムギ(全4地区)、北海道ハルユタカ、北海道タイセツコムギ、北海道タクネコムギ、埼玉農林61号、福岡農林61号、北海道ホロシリコムギ、群馬つるびかりの8産地品種銘柄で指標価格が基準価格を上回った。このうち、最初の6産地品種銘柄は、農林水産省が97年7月に実施した98年産の生産予

定数量と需要量に関する調査¹⁶⁾において、需要量が生産予定数量を上回っていたものである(最後の2産地品種銘柄は同調査の対象外)。

しかし、一方で、指標価格が基準価格を下回った産地品種銘柄は16にも上がり、その合計数量は全上場数量の8割を超えている。その多くは上記の調査で需要量が生産予定数量を下回っていたものであり、それらは概して落札残量も多い。したがって、今回の入札結果は、だいたいにおいて「需要と生産のミスマッチ」が反映されたものと見ていいだろう。

しかし、指標価格が基準価格を下回った栃木農林61号、群馬農林61号、愛知農林61号、佐賀シロガネコムギは上記の調査では需要量が生産予定数量を上回っていたものである。そして、それらの2000年産の生産予定数量は、愛知農林61号を除いて同調査で示された需要量を満たしていないのであり、需要の強さが必ずしも入札での価格上昇に結びついてはいないことがわかる。確かに、98年

表3 2000年産民間流通小麦の入札結果(1999年9月22日)

産地	品 種	地域区分	銘柄区分	基準価格	指標価格	基準価格比	上場数量	申込数量	申込倍率	落札数量	落札残数量	落札残率
				①	②	②/①			③/②		④-⑤	(④-⑤)/③
北海道	ホクシシ	全地区	I	2,414	2,398	99.3%	108,680	112,940	1.04	106,880	1,800	1.7%
北海道	チホクコムギ	I 網走	I	2,414	2,514	104.1%	3,950	9,970	2.52	3,950	0	0.0%
北海道	チホクコムギ	I 十勝	I	2,414	2,534	105.0%	40	40	1.00	40	0	0.0%
北海道	チホクコムギ	I その他	I	2,414	2,423	100.4%	1,240	1,740	1.40	1,240	0	0.0%
北海道	チホクコムギ	II	II	2,314	2,429	105.0%	210	210	1.00	210	0	0.0%
北海道	ハルユタカ	全地区	I	2,414	2,534	105.0%	3,420	13,020	3.81	3,420	0	0.0%
北海道	ホロシリコムギ	全地区	II	2,314	2,429	105.0%	1,660	3,480	2.10	1,660	0	0.0%
北海道	タイセツコムギ	全地区	I	2,414	2,534	105.0%	1,260	3,490	2.77	1,260	0	0.0%
北海道	タクネコムギ	全地区	I	2,414	2,534	105.0%	520	1,440	2.77	520	0	0.0%
茨城	農林61号	全地区	I	2,414	2,347	97.2%	2,470	1,650	0.67	1,650	820	33.2%
茨城	バンドウアセ	全地区	II	2,314	2,209	95.5%	1,920	600	0.31	600	1,320	68.8%
栃木	バンドウアセ	全地区	I	2,314	2,199	95.0%	1,760	1,250	0.71	1,250	510	29.0%
栃木	農林61号	全地区	I	2,414	2,317	96.0%	1,220	1,360	1.11	1,090	130	10.7%
群馬	農林61号	全地区	I	2,414	2,403	99.5%	7,560	8,490	1.12	6,850	710	9.4%
群馬	バンドウアセ	全地区	I	2,414	2,324	96.3%	1,010	640	0.63	640	370	36.6%
群馬	つるびかり	全地区	II	2,314	2,349	101.5%	1,050	1,950	1.86	1,040	10	1.0%
埼玉	農林61号	全地区	I	2,414	2,446	101.3%	7,530	15,010	1.99	7,420	110	1.5%
埼玉	バンドウアセ	全地区	II	2,314	2,236	96.6%	1,170	1,820	1.56	1,170	0	0.0%
岐阜	農林61号	全地区	II	2,314	2,287	98.8%	1,260	1,530	1.21	1,260	0	0.0%
愛知	農林61号	全地区	I	2,414	2,400	99.4%	4,400	5,830	1.33	4,400	0	0.0%
徳島	農林61号	全地区	I	2,414	2,298	95.2%	3,910	3,130	0.80	3,130	780	19.9%
福岡	チクゴイシミ	全地区	II	2,314	2,286	98.8%	6,980	6,120	0.88	6,120	860	12.3%
福岡	シロガネコムギ	全地区	I	2,414	2,407	99.7%	4,070	6,970	1.71	3,780	290	7.1%
福岡	農林61号	全地区	I	2,414	2,443	101.2%	1,670	2,340	1.40	1,650	20	1.2%
福岡	ニシホナミ	全地区	III	2,264	2,264	100.0%	920	1,620	1.76	920	0	0.0%
佐賀	シロガネコムギ	全地区	I	2,414	2,360	97.8%	5,280	5,660	1.07	5,200	80	1.5%
佐賀	チクゴイシミ	全地区	II	2,314	2,291	99.0%	2,210	3,210	1.45	2,190	20	0.9%
熊本	チクゴイシミ	全地区	II	2,314	2,314	100.0%	1,440	1,420	0.99	1,410	30	2.1%
熊本	シロガネコムギ	全地区	I	2,414	2,414	100.0%	1,190	1,640	1.38	1,120	70	5.9%
大分	農林61号	全地区	I	2,414	2,340	96.9%	1,090	1,190	1.09	880	210	19.3%
大分	チクゴイシミ	全地区	II	2,314	2,231	96.4%	720	1,110	1.54	720	0	0.0%

注：1)「産地・品種・地域区分」が二重枠で囲まれているものは、農林水産省が1997年7月に実施した98年産の生産予定数量と需要量に関する調査において、需要量が生産予定数量を上回っていた銘柄、網がかかっているものは同調査において需要量が生産予定数量を下回っていた銘柄である。

2) 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。

出所：「日本農業新聞」1999年9月25日付より作成。

産を対象とした同調査と2000年産を対象とした今回の入札には2年間の開きがあり、その間にこれらの需要量が大きく減少したことも考えられよう。しかし、そうであるならば、それは入札取引が、「新たな麦政策大綱」がいう「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」ものであるどころか、短期的な需要変化によって生産が振り回される側面を持っていることを示したことになるのである。

2000年産民間流通麦については、入札における値幅制限に加え、「麦作経営安定資金」「民間流通麦促進対策（仮称）」「民間流通支援特別対策」等の補填措置による交付金が支払われるため（表2）、指標価格が基準価格を下回った産地品種銘柄についても生産者手取価格は前年産の水準をほぼ確保できるものと思われる。しかし、問題は、今後もこのような措置が続くかどうかである。

(2) 政府買入小麦について

2000年産国産小麦のうち入札取引がなされなかった産地品種銘柄については政府買入が行われる。しかし、これについては、「民間流通支援特別対策」は前年産に比べ減額され、「民間流通麦促進対策（仮称）」も前年産の「麦管理改善対策」（品質改善奨励額）と比較して減額された（表2）。また、2000年産の政府買入価格は未定だが、この間の推移からすると前年産よりも上がることは考えにくい。

このように見ると、政府買入分の生産者手取価格は前年産を下回ることがほぼ確実である。そして、民間流通と比較して不利なこのような状況は、「新たな麦政策大綱」の狙いどおり、2001年産以降多くの産地品種銘柄を民間流通へ移行させることになる。

2 「新たな麦政策」の枠組みと国内麦需給

それでは、「新たな麦政策」は、中・長期的に日本の麦需給にどのような影響を与えていくだろうか。最初に制度的枠組みに関連する問題について触れることにしたい。

(1) 入札価格をめぐる問題

上述のように、2000年産民間流通小麦で生産者手取価格が前年産水準を確保したことについては、「麦作経営安定資金」を中心とした補填措置と

ともに、入札における値幅制限が大きく寄与している。

しかし、米についてさえ入札取引の値幅制限が1998年産以降撤廃されている中で、麦の値幅制限が存続するかどうかは予断を許さない。また、2001年産以降の入札基準価格は前年産の指標価格を基本することとされているが、輸入小麦のマーク・アップの上限引き下げによってその政府売渡価格が低下傾向になるであろうことを考えると、入札基準価格もその影響を受けざるを得ない（ただし、実際の輸入小麦の政府売買価格差は、マーク・アップの上限を下回って設定されているため、この影響は当面は小さいかも知れないが）。このような動向は入札価格の低下をもたらす可能性を持つものである。

(2) 「麦作経営安定資金」をめぐる問題

「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考えられている。しかし、マーク・アップの上限引き下げの中で差益を確保するには輸入量を増やす必要があるが、これは国産小麦の生産を圧迫するものである（これも、上の括弧内と同じ理由で当面の影響は小さいだろう）。また、先述のように生産コスト変動率算定の際の全算入生産費の対象農家については「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」として、将来的にはより大規模層へのシフトが考えられているが、これは「麦作経営安定資金」の補填水準を下げ、生産者手取価格を低下させるものである。さらに、WTO次期交渉の中で、麦という個別品目へのこのような補填措置が農業保護削減の例外たる「グリーン・ボックス」に含められるのかも微妙な問題としてある。

(3) 国境調整措置に関わる問題

「新たな麦政策大綱」は、輸入麦について国家貿易を存続させるとしたが、これをめぐっても問題点がある。まず、カレント・アクセスは、現在のところ、輸入小麦の需要量を下回っているために、それが輸入量を押し上げるという状況にはなっていない。しかし、現行のWTO体制の枠組みを前提とする限りは、WTO次期交渉でカレント・アクセスのいっそうの増大を求められるであろうが、これは「麦作経営安定資金」の財源問題

に関わっての輸入小麦と国産小麦との競合という問題を飛び越えて、国内生産を直接的に圧迫するものとなる¹⁷⁾。さらに、根本的には、現行WTO体制の下で今後も国家貿易を維持することができるかという問題も存在している。もし、国家貿易が廃止されるならば、それは予想される関税率の引き下げと相俟って、国産小麦の生産者手取価格を、輸入小麦の政府買入価格へ限りなく近づけることになる。

そして、以上を総合すると、「新たな麦政策」の枠組みは、今後生産者手取価格を低下させ、国内生産を減少させる可能性が強いものと言わざるを得ないのである。

3 国産麦の生産構造との関わり

「新たな麦政策」の国内麦需給への影響を検討するためには、さらに麦作の生産構造を見ておく必要がある。食糧庁『米麦の出荷統計に関する基本調査』によると、全国の4麦生産者総数は1970年代半ばの約39万戸から80年代初頭の約52万戸まで増加したが、その後減少傾向に転じ、特に90年代に激減して97年産には約13万2,000戸となっている。この推移は作付面積・生産量の動向と並行しており、そこでは大規模層の展開が十分には見られない。すなわち、5～10ha層は89年産の9,063戸まで増加するものの、その後は減少して97年産では7,211戸に、10ha以上層も89年産の3,029戸をピークに一進一退を繰り返し、97年産では2,814戸となっているのである。

これは、80年代後半以降の国産麦の政府買入価格の引き下げが、小規模層の脱落→大規模層への生産の集中、という方向には働かず、麦作の採算性を低下させたことによって大規模層の展開を抑制したことを示している。ここで97年産小麦について見ると(表4)、全算入生産費に対する政府買入価格のカバー率がともかくも100%を上回っている階層は、「全国田作」は皆無、「全国畑作」で1.0ha以上、「全国田畑合計」では5.0ha以上であり(耕地構成を反映して「北海道」は「全国畑作」に、「都府県」は「全国田作」に近い動向となっている¹⁸⁾、小麦作付面積(97年産で15万7,000ha)の44%を占める田作では大規模層でも採算が合わない状況にある。また、田作に比較して単収が高い畑作でも、7.0ha層まではカバー率が120%を下回っており、大規模層の展開に十分な水準にあるとは言い切れない。このような中で、「新たな麦政策」の下で生産者手取価格が低下するならば、それは同政策が目的とする「今後の麦作の担い手となるべき生産性の高い経営体」=大規模層の育成条件をかえって狭めることになるだろう。

VI おわりに

新農基法を受けて1999年10月に発表された「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱」は、大豆・飼料作物とともに減反水田における麦の本格的生産を打ち出し、従来よりも助成金を若干引き上げた¹⁹⁾。しかし、助成金の交付には「相

表4 作付規模別に見た小麦の60kg当たり全算入生産費とそれに対する政府買入価格のカバー率(1997年産)

	平均	単位: 円/60kg							
		0.5ha未満	0.5～1.0	1.0～2.0	2.0～3.0	3.0～5.0	5.0ha以上		
							5.0～7.0	7.0ha以上	
全国	9435	15081	12216	11046	11733	9125	7696	8131	7489
田畑計	95.6%	59.8%	73.9%	81.7%	76.9%	98.9%	117.2%	111.0%	120.5%
全国	11971	14983	12144	11547	11930	12678	10482	11321	10154
田作	75.4%	60.2%	74.3%	78.1%	75.6%	71.2%	86.1%	79.7%	88.9%
全国	7615	15802	13354	8882	-	7574	7322	7761	7114
畑作	118.5%	57.1%	67.6%	101.6%	-	119.1%	123.2%	116.3%	126.8%
北海道	8188	-	-	8937	22665	8660	7598	8016	7398
	110.2%	-	-	101.0%	39.8%	104.2%	118.8%	112.6%	122.0%
都府県	11533	15081	12480	11813	8845	10817	8759	9832	8410
	73.2%	59.8%	72.3%	76.4%	102.0%	83.4%	103.0%	91.5%	107.3%

注: 北海道の「2.0～3.0」ha層は調査対象の農家の10a当たり収量が175kgと極端に低いため(「北海道」平均は425kg、「全国田畑計」平均は399kg)、60kg当たり全算入生産費が他に比べて大幅に高くなっている。

出所: 農林水産省『平成9年産米及び麦類の生産費』より作成。

当程度の作付の団地化または土地利用の担い手への集積」という規模拡大条件が付けられているため、この要件をクリアできない地域では助成金の引き上げは麦生産増大へのインセンティブとはなり得ないし、上述のような問題点を持つ「新たな麦政策」によって諸施策が行われる以上、現状のままでは今後の国産麦の生産拡大を期待することは難しい。

もし、新農基法の「国内の農業生産の増大を図ることを基本とし」(第2条第2項)という文言を具体化する一環として国産麦の生産拡大を図ろうとするならば、現在よりも幅広い生産者層の生産費を補償する水準を持つ価格支持政策(支持価格の算定対象農家を現在よりも下層にシフトする)あるいはそれと同等の効力を持つ所得政策と、それを保障するための国境調整措置という2つを欠かすことはできない。もちろん、「需要と生産のミスマッチ」の解消は必要であるが、それは上の2つの措置を前提とした上で追求されるべき問題である。この2つ措置によって、短期的な需要変動による国内生産の攪乱が抑制されれば、それは「需要と生産のミスマッチ」を安定的に解消するためにも有益であると思われる。

新農基法及び「新たな麦政策」をはじめとする新農基法関連諸政策は、国内農業生産増大のために、その制度的枠組みの再検討を強く迫られているのである。

注

- 1) 新農基法の第30条(農産物の価格の形成と経営の安定)は、その第1項を「国は、消費者の需要に即した農業生産を推進するため、農産物の価格が需給事情及び品質評価を適切に反映して形成されるよう、必要な施策を講ずるものとする。」、第2項を「国は、農産物の価格の著しい変動が育成すべき農業経営に及ぼす影響を緩和するために必要な施策を講ずるものとする。」としている。
- 2) 1997年11月に「新たな米政策大綱」、99年3月に「新たな酪農・乳業対策大綱」、同年9月に「新たな大豆政策大綱」「新たな砂糖・甘味資源作物政策大綱」が発表された。
- 3) 1960年から97年にかけて1人1年当たり純食料供給量は、米が114.9kgから66.7kgへ大幅に減少したのに対して、小麦は25.8kgから32.4kgへ増加している；農林水産省『食料需給表』。なお、戦後、国産小麦はそのほとんどが食糧用として消費されている。
- 4) 国産小麦生産量に対する政府買入量の比率は、1950年代に約4割だったものが、60年代に6割を超え、80年代以降は9割近くに達している；食糧庁『食糧(管理)統計年報』より計算。
- 5) 拙稿「麦国家管理の間接統制移行とその戦後の性格」『東北農業経済研究』第13巻第2号、1993年、pp.23-25。
- 6) 同上、pp.25-32。
- 7) 国産小麦の全算入生産費(全階層平均)に対する政府買入価格のカバー率は、1970年代半ばまでは74年産を除いて一貫して100%を下回っていたが、77年産以降好転し、その後81年産と83年産を除いて80年代半ばまで100%を上回るようになった；農林(水産)省『(米及び)麦類の生産費』各年版、食糧庁『麦価に関する資料』各年版、より計算。
- 8) 従来も、輸入小麦の政府売買価格差は、1973年~75年を除いて順ざやで設定されており、それは国産小麦の政府売買差損を補填する原資の一部となっていた。
- 9) 食糧庁『食糧管理月報』1989年3月号、pp.6-7。
- 10) 「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。
- 11) 1988年度以降国産小麦の全算入生産費(全階層平均)に対する政府買入価格のカバー率は再び100%を割り込むこととなった；注7と同様に計算。
- 12) 「麦管理改善対策」について詳しくは、拙稿「農業『国際化』進行下の麦政策と麦作」『市と糶』中央印刷出版部、1999年、pp.259-261、を参照のこと。
- 13) 食糧庁『米麦データブック』1991年版、1999年版より計算。
- 14) 「新たな麦政策大綱」は、農業共済制度の引き受け方式の検討、国産飼料用麦制度・専増産ふすま制度の廃止、麦加工業の合理化・近代

- 化推進、なども提起している。
- 15) 希望上場も認められていて、その場合も上場数量は販売予定数量の30%である。
- 16) 同調査は各産地品種銘柄ごとの生産予定数量と需要量を調査したものである。この調査については、塩沢照俊『「新たな麦政策大綱」と今年(1998年産)麦価』『地域と農業』第31号、北海道地域農業研究所、1998年10月、が詳しい分析を行っている。
- 17) 「専増産ふすま制度」の廃止が実施され、カレント・アクセスの内数である飼料用輸入小麦が食糧用へ転換されれば、その時期は早まることが予想される。
- 18) 農林水産省『作物統計』によれば、1997年産小麦の10a当たり収量は、北海道田作250kg、北海道畑作402kg、都府県田作334kg、都府県畑作343kg(全国田作平均322kg、全国畑作397kg、全国平均364kg)である。97年産の作況指数は北海道96、都府県97(全国97)とほぼ同じ水準であるため、ここで示した単収が、ほぼ地域別・田畑別の格差を表していると見てよいだろう。
- 19) 麦の10a当たり助成金単価(農家拠出額を含む)の最高額は、1999年度の6万7,000円から7万3,000円へ引き上げられた。

[2000年2月8日受理]

‘The New Wheat Policy’ and Domestic Supply and Demand of Wheat

YOKOYAMA, Hidenobu [Faculty of Humanities and Social Sciences, Iwate University]

The aim of this paper is to make clear the characteristics of ‘The new wheat policy’ which is a part of policies under ‘The Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas’ by comparing with wheat policy in recent years, and to examine its influences to wheat production in Japan from now on.

In recent years, Japanese Wheat policy has maintained the framework of indirect state control that involves government unlimited buying, but it has lowered the wheat producers' price by introducing market mechanism to the government-bought price. As a result of that, the domestic production has dropped and import has increased.

‘The new wheat policy’ attributes the causes of reduction of domestic wheat production to ‘mismatch between demand and production’ which is said to be from indirect state control, and to solve the mismatch, it advocates abolition of government unlimited buying and introduction of private distribution. It makes the market mechanism stronger in making wheat producers' price.

The Government says that ‘The new wheat policy’ will enable to produce wheats which are strongly demanded and therefore the domestic production will increase. But its framework has characteristics which will lower wheat producers' price still more. Under this, the domestic production will drop and import will increase all the more, although the mismatch will be rather solved.

To increase the domestic wheat production, the effective measures of boundary adjustment and the effective price support policy are required.