

「新たな麦政策大綱」後における飼料用麦政策の基本的性格 — 国内生産・輸入をめぐる諸動向を踏まえて —

横 山 英 信

- I 課題の設定
- II 飼料の需給動向と飼料用麦の位置
- III WTO協定下の飼料用麦に係る輸入制度の大枠
- IV 「大綱」による飼料用麦に係る制度の改編
 - 1 「専増産ふすま制度の廃止及び関連対策の実施」に関して
 - 2 「国内産飼料用大麦に係る制度の廃止」に関して
- V 「大綱」後における国内産飼料用大麦をめぐる動向
- VI 「大綱」後における飼料用小麦の輸入をめぐる動向
 - 1 専増産ふすま制度廃止が輸入動向に与えた影響
 - 2 WTO枠に関する問題
 - 3 SBSの見積合せ及び入札・落札をめぐる動向
- VII 「大綱」後における飼料用大麦の輸入をめぐる動向
 - 1 輸入動向
 - 2 WTO枠に関する問題
 - 3 SBSの見積合せ及び入札・落札をめぐる動向
- VIII 日豪EPA・TPP11・日欧EPAの発効と飼料用麦の民間貿易による輸入への移行
- IX むすび

I 課題の設定

1998年5月公表の「新たな麦政策大綱」(以下、「大綱」)は、1999年7月制定の「食料・農業・農村基本法」の中核部分、すなわち、農産物の価格形成は基本的に市場原理に委ね、生産者手取価格(価格・所得政策によって生産者に支払われる助成金を含む、販売農産物単位重量当たりの生産者収入額。米生産調整政策における転作奨励金は含まない)ないし生産者所得については別途補填措置を講ずる、という政策方向を先取りしたものであり¹⁾、これに沿って食

1) 食料・農業・農村基本法は、その第30条第1項で「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。」とし、同条第2項で「国は、農産物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。同法制定に向けては、各農産品目に係る価格・所得政策を同法と整合性の取れたものに改編すべく農林水産省の中に諸研究会が設置され、麦政策については「麦問題研究会」

糧用麦に係る制度が改編され、この下で国内産食糧用麦の流通はそれまで中心だった政府経由流通から民間流通に一举に移行した²⁾。

加えて、「大綱」は飼料用麦に関しても「専増産ふすま制度の廃止及び関連対策の実施」と「国内産飼料用大麦に係る制度の廃止」を打ち出し、これを受けて飼料用麦に係る制度も改編された。これは日本の飼料用麦政策にとって大きな画期となるものであった。

筆者はかつて横山（2002）の中で、戦後日本における飼料用麦政策の展開動向、及びその下での飼料用麦の国内生産・輸入をめぐる動向について分析を行い、戦後の各時期における飼料用麦政策の性格を明らかにしたが、同書の刊行が「大綱」が公表されて間もない時期であったために、そこでは「大綱」後の動向にほとんど触れることができなかった。また、「大綱」後における飼料用麦政策について分析した研究は、筆者を含めてまだ行われていない。

しかし、日本の飼料、とくに濃厚飼料の供給において飼料用麦が現在も一定の位置を持っていることに鑑みると、日本畜産の今後を展望するにあたって、飼料用麦政策をめぐる諸動向を分析・把握することは現時点でも重要な意味を持っていると言える。

以上を踏まえ、本稿は「大綱」後における飼料用麦政策の展開動向を、飼料用麦の国内生産・輸入をめぐる諸動向と関わらせて分析し、その基本的性格を明らかにすることを課題とする。

なお、近年の、日豪EPA発効（2015年1月）、TPP11発効（18年12月）、日欧EPA発効（19年2月）に伴っては、協定締結国からの飼料用麦の輸入を民間貿易に移行させるという、輸入制度の大幅な改編が行われたため、これについても触れることとする。

Ⅱ 飼料の需給動向と飼料用麦の位置

最初に日本における飼料の需給動向と飼料用麦の位置について確認しておこう。

まず、飼料の国内需要の推移を農林水産省『食料需給表』を用いて把握すると³⁾、1965年度に1335万9000TDNt（粗飼料：濃厚飼料=34：66）だったものが、その後高度経済成長期を通じた畜産物生産の拡大の下で濃厚飼料を中心に急速に増加し、70年度に1839万5000TDNt（同25：75）、80年度に2510万7000TDNt（同20：80）、88年に2873万2000TDNt（同21：79）となった。その需要に対応したのは原料のほとんどを輸入に依存する濃厚飼料であり、これによって、純国内産飼料自給率は65年度の55%から88年度の26%に、純国内産濃厚飼料自給率は同期間に31%から10%に低下した。

が設けられた。「新たな麦政策大綱」は、同研究会が1997年12月にまとめた答申「新たな麦政策の在り方について」の内容をほぼそのまま反映させたものである。その特徴をまとめると、①麦の輸入は従来と同様、政府が国家貿易によって計画的に行う、②国内産麦の政府買入れは2000年産から原則廃止してこれを民間流通に移行させる、③国内産麦の価格形成については播種前に行われる入札取引を基本とし（上場数量は販売数量の3割を原則とする）、相対取引の価格は入札取引価格を基本として契約当事者間で協議して決定する、④生産者手取価格を補償するために民間流通麦に対して価格・所得補填（「麦作経営安定資金」の交付）を行う、となる。「新たな麦政策大綱」の登場背景と概要については、横山（2002）pp.368-374を参照。

2) 4麦（小麦・六条大麦・二条大麦・裸麦）合計の民間流通比率は初年度の2000年度において95.6%と極めて高い水準を示し、05年度以降は100%となった。その後、07年4月の改正食糧法施行によって国内産麦の政府買入れ自体が廃止された；横山（2007）p.97, p.111。

3) 以下の数値は農林水産省『食料需給表』（平成28年度版）pp.314-315による。なお、TDN（Total Digestible Nutrients）は「可消化養分総量」のこと。

しかし、85年9月の「ブラザ合意」を受けた円高と農産物輸入拡大政策の進展によって80年代後半以降畜産物の輸入が増加する中、それに押されて国内の畜産物生産は縮小に向かい、この下で飼料の国内需要も減少に転じた。すなわち、88年度をピークとして95年度には2851万7000TDN t（同22：78）、2000年度に2548万1000TDN t（同23：77）、10年度に2520万4000TDN t（同21：79）、15年度に2356万9000TDN t（同22：78）となったのである。この減少は主として濃厚飼料で生じ、結果として、88年度から15年度にかけて純国内産飼料自給率は26%から28%に、純国内産濃厚飼料自給率は10%から14%に若干回復した。

それでは、このように濃厚飼料の需給動向に左右されてきた日本の飼料需給において、飼料用麦はどのような位置を占めてきたのだろうか。

表1は濃厚飼料の供給（消費）量の推移を示したものである。まず、全体動向を見ると、65年度から90年度にかけて濃厚飼料全体の供給（消費）量が増加する中で、65年度に穀類49.6%、槽糠類25.8%だったものが、70年度に同56.1%、20.3%、80年度には同62.1%、16.6%と、濃厚飼料の中で槽糠類から穀類へのシフトが進んでいることがわかる。これを進めた主因は輸入トウモロコシ・コウリヤンの増加であった。小麦は65年度において濃厚飼料全体の1.4%の比重を占めていたが、その後小麦の供給（消費）量はそれほど伸びず、90年度の比重は0.7%となった。その後、濃厚飼料の需要が減少する中で小麦の供給（消費）量は大きく減少したため、03年度の比重は0.3%となった。一方、大裸麦は65年度に4.7%の比重を占めており、その後濃厚飼料の需要拡大と軌を一にして供給（消費）量を増加させ、また、90年代以降の濃厚飼料の需要減少期においても全体動向と軌を一にして供給（消費）量を減少させたため、結果として65年度から03年度にかけて比重は大きくは変わっていない。

なお、後述する「専増産ふすま制度」との関係で、製粉工場における小麦粉製造の副産物として生産されるふすまについて触れておくと、ふすまの比重は65年度に13.1%あったが、濃厚飼料が槽糠類から穀類へとシフトする中で90年度にかけても需要はそれほど伸びず、90年度の

表1 濃厚飼料の供給（消費）量の推移

単位：千t

		1965年度		1970年度		1980年度		1990年度		2003年度	
穀類	小麦	174	1.4%	190	1.0%	148	0.6%	219	0.7%	76	0.3%
	大裸麦	571	4.7%	828	4.5%	1,518	5.8%	1,389	4.7%	1,295	4.7%
	トウモロコシ・コウリヤン	4,445	36.9%	8,430	45.7%	14,357	54.5%	15,989	53.5%	14,141	51.5%
	その他	793	6.6%	896	4.9%	345	1.3%	456	1.5%	707	2.6%
	計	5,983	49.6%	10,344	56.1%	16,369	62.1%	18,054	60.5%	16,219	59.0%
槽糠類	ふすま	1,577	13.1%	1,806	9.8%	1,839	7.0%	1,929	6.5%	1,275	4.6%
	大裸麦ぬか	216	1.8%	97	0.5%	62	0.2%	86	0.3%	138	0.5%
	米ぬか・脱脂ぬか	510	4.2%	468	2.5%	780	3.0%	410	1.4%	685	2.5%
	ビートパルプ	-	0.0%	-	0.0%	765	2.9%	939	3.1%	724	2.6%
	その他	812	6.7%	1,371	7.4%	929	3.5%	1,609	5.4%	2,406	8.8%
計	3,115	25.8%	3,742	20.3%	4,375	16.6%	4,974	16.7%	5,228	19.0%	
植物油かす類		1,211	10.0%	2,288	12.4%	3,115	11.8%	4,263	14.3%	4,505	16.4%
いも・豆類		826	6.9%	395	2.1%	91	0.3%	439	1.5%	176	0.6%
動物質飼料類		527	4.4%	747	4.1%	1,190	4.5%	1,267	4.2%	404	1.5%
その他		394	3.3%	916	5.0%	1,208	4.6%	919	3.1%	951	3.5%
合計		12,056	100.0%	18,432	100.0%	26,365	100.0%	29,859	100.0%	27,483	100.0%

(出所) 農林（水産）省監修『流通飼料便覧』農林統計協会、各年版より作成。

注1) 供給（消費）量は実数量。

2) 『流通飼料便覧』は1993年版までは『飼料便覧』の名称。

比重は6.5%になり、その後は供給（消費）量を減少させて03年度の比重は4.6%となった。また、精麦製造の副産物である大裸麦ぬかは65年度の比重が1.8%であったが、70年度以降は0.2%~0.5%となっている。

表1の出所元である農林水産省監修『流通飼料便覧』（農林統計協会）は2004年版をもって廃刊となったため、04年度以降の濃厚飼料全体の供給（消費）量の動向は不明であるが、配合飼料供給安定機構『飼料月報』に掲載されている「配合・混合飼料の使用量」を見ると、17年度において配合・混合飼料の使用原料の中で、小麦は1.8%、大裸麦は3.5%、ふすまは4.0%の比重を占めている（大裸麦ぬかは「その他の糟糠類」として他の原料と一括されているために詳細は不明）⁴⁾。

以上、資料上の制約はあるものの、全体として見るならば、小麦は65年度以降濃厚飼料全体における比重を下げ、また大麦もその比重を傾向的に上げることはなかったものの、飼料用麦は現在でも日本の飼料供給において一定の位置を持っているとできよう。

Ⅲ WTO協定下の飼料用麦に係る輸入制度の大枠

後に見るように、「大綱」後における飼料用麦政策については、飼料用麦の輸入制度の改編とその下での輸入動向が焦点になる。それゆえ最初に、「大綱」が公表される3年前に発効したWTO協定の下における麦の輸入制度の大枠について整理しておく。

第2次世界大戦後の日本の畜産は、原料のほとんどを輸入に依存した濃厚飼料に依拠した「加工型」として形成されたが、これを支えたのが、飼料の需給・価格の安定を図るために政府が飼料需給計画を作成し、それに基づいて輸入飼料の買入・売渡・保管を行うとした1952年12月制定の飼料需給安定法であった。同法において麦は対象となる輸入飼料の1つに位置づけられ、その下で95年4月のWTO協定発効まで飼料用麦は国家貿易による政府の独占的な輸入・売渡しが行われてきた⁵⁾。食糧用麦は食糧管理法の下に置かれていたが、国家貿易による政府の独占的な輸入・売渡しが行われていたことは飼料用麦と同様であった。

WTO協定発効によって、このような国家貿易による政府の麦の独占的な輸入・売渡しという一元体制は飼料用・食糧用ともに崩れ（輸出入許可制・輸入割当制の廃止）、麦は民間貿易による輸入が可能になった。

一方、WTO協定では日本の麦輸入についてカレント・アクセス（現行輸入量の輸入機会の提供）=WTO枠が設定され⁶⁾、日本は95年度から2000年度にかけて同枠を毎年一定数量ずつ拡大することを求められた。具体的には、同期間において小麦については556万5000tから574万tに、大麦（裸麦を含む）については132万6500tから136万9000tに拡大することとされ（01年度以降は、01年に開始されたWTOドーハ・ラウンドが妥結するまで00年度の数量が適用される）、同枠での輸入は国家貿易によって行えるとされた（同枠を超えた分も国家貿易による輸入が可能とされた）。

4) 配合飼料供給安定機構『飼料月報』2017年7月号, pp.98-99。

5) 飼料需給安定法の概要とそこにおける飼料用輸入麦の扱いについては横山（2002）pp.215-217を参照。なお、飼料用麦の輸入は食糧管理法に基づいて行われた。

6) カレント・アクセスは基準期間（1986年~88年）の平均輸入量（食糧用と飼料用との合計。食糧用については、マーク・アップが課されない「大臣証明制度」の対象となるもの〔輸出处加工貿易品目の原料麦〕を含む）を基準として設定された。

そこにおいて飼料用麦の輸入量は同枠の内数としてカウントされる。つまり、小麦・大麦とも同枠は食糧用の輸入と飼料用の輸入との合計で満たすことが求められるが（関税分類の変更によって12年度からは輸入される小麦及び大麦について「播種用」という区分が登場したが、これも同枠の内数になる。ただし、その輸入量は後掲の表4、表9でわかるように非常に少ない）、これは、後述するように、専増産ふすま制度廃止後の配合飼料用小麦の輸入増加や、日豪EPA・TPP11・日欧EPAの発効による飼料用麦の民間貿易への移行を導く要因になったと考えられるものである。

また、WTO協定によって、食糧用麦の国家貿易による輸入にはマーク・アップ（政府売買価格差＝政府徴収額）が、民間貿易による輸入には関税相当量が、それぞれ課されることになった⁷⁾。その額は95年度から00年度の6年間で毎年一定ずつ引き下げるとされ、同期間において1kg当たりのマーク・アップは小麦では53円から45円に、大麦では34円から29円に、1kg当たりの関税相当量は小麦では65円から55円に、大麦では46円から39円に、それぞれ引き下げることが求められた（01年度以降は、WTOドーハ・ラウンドが妥結するまで00年度の額が適用される）。

そして、ここではマーク・アップよりも関税相当量の方が高く設定されたため、WTO協定発効後も食糧用麦の輸入はほぼ国家貿易によって行われることになった（後掲表4、表9）。ただし、食糧管理法に代わって95年11月に施行された「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」が食糧用輸入麦の政府売渡価格について「・・・、国際約束に従って農林水産大臣が定めて告示する額を、当該麦の買入れの価格に加えて得た額を超えてはならない。⁸⁾と規定しているように、上掲のマーク・アップの額は上限であり、実際のマーク・アップはこれよりも低い額で設定されている⁹⁾。

飼料用麦については、民間貿易による輸入には食糧用麦と同額の関税相当量が課せられるが、飼料需給計画に基づく国家貿易による輸入には食糧用麦と同額のマーク・アップは課されず、その政府売渡価格には、WTO協定発効前と同様に、飼料需給安定法の「当該飼料の原価にかかわらず、国内の飼料の市価その他の経済事情を参しやくし、畜産業の経営を安定せしめることを旨として定める。」（傍点は原文）¹⁰⁾という規定が適用される。

そして、この規定に基づいて、後述するように国家貿易によって輸入された飼料用麦の政府売渡価格は食糧用麦のそれよりもさらに低く設定されたために、WTO協定発効後、日豪EPAの発効によってオーストラリア産飼料用麦が民間貿易による輸入に移行するまで、飼料用小

7) マーク・アップは基準期間（1986年～88年）における輸入麦の政府売買価格差の平均を基準として設定された。関税相当量は基準期間における内外価格差（国内卸売価格とC I F価格との差額）を基準に設定され、納付金（「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」に基づく）の部分と関税の部分からなる。

8) これは制定当初の「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」では、輸入米の政府売渡価格に関する規定（第61条第8項）を準用する形で規定されていた（第68条第2項）。2007年度には食糧用麦の輸入にSBS方式が導入されたが、そこでの政府売渡価格についても同様の規定が置かれた（現行第43条第2項）。

9) 1kg当たりの実際のマーク・アップは、1995年26.3円→2000年24.9円→05年20.1円→10年15.0円→15年19.0円、となっている；農林水産省『麦の需給に関する見通し』（2018年3月）附属『麦の参考統計表』p.37の表より計算。

10) 飼料需給安定法第5条第3項。なお、2007年度に飼料用輸入大麦の全量がSBS方式に移行するまでは（飼料用輸入小麦は02年度に全量がSBS方式に移行）、同法第5条第4項で「第1項〔政府は、飼料需給計画に基づき、その保管する輸入飼料を売り渡すものとする。〕一引用者〕の規定による輸入飼料たる大麦及び小麦の売渡しについては、主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律第68条第2項において準用する同法第61条第2項から第7項までの規定は適用しない。」として飼料用輸入麦の政府売渡価格は食糧用輸入麦のそれとは別に定める旨が規定されていた。

麦・飼料用大麦のほとんどが国家貿易によって輸入されたのである（後掲表4，表9）。

IV 「大綱」による飼料用麦に係る制度の改編

冒頭で触れたように、「大綱」は飼料用麦に係る制度に関して「専増産ふすま制度の廃止及び関連対策の実施」と「国内産飼料用大麦に係る制度の廃止」を打ち出した¹¹⁾。以下、この2つの具体的内容を見ていく。

1 「専増産ふすま制度の廃止及び関連対策の実施」に関して

専増産ふすま制度は、ふすまの増産を目的として、輸入小麦を原料として製粉工場に通常よりも低い小麦粉歩留で製粉を行わせる戦後日本独特の製粉制度である¹²⁾。同制度は、①ふすま増産を目的とした製粉のみを行い、その他の兼業は禁止される「専官工場」（正式名称は「飼料小麦加工専門工場」）を指定し、その工場にふすまの増産を行わせる「専管ふすま制度」（1958年2月発足）と、②専管工場以外の一般製粉工場の一部を「ふすま増産工場」として指定し、同工場に毎月の一定日数についてふすまの増産を目的とした製粉を行わせる「増産ふすま制度」（59年2月発足）からなる。両制度下でふすま増産用として輸入される小麦は飼料用として扱われる。

これに関して「大綱」は、「専増産ふすま制度については、濃厚飼料に占める専増産ふすまの割合が減少傾向にある中であって地域ごとの需給のアンバランス、生産に係る諸規制に伴う加工コストの増大、製粉工場の生産事情の制約に伴う生産の限界と供給の不安定といった問題が指摘されている。／このため、専増産ふすま制度については、代替飼料の開発普及、各種企業対策等の推進等を踏まえ、平成14年末を目途として廃止する。／また、これに併せ、輸入方法の弾力化を図る観点から、特定用途の麦の一部にSBS方式を段階的に導入することとする。」とした。

わかるように、「大綱」は専増産ふすま制度の廃止の理由として、濃厚飼料における専増産ふすまの割合の減少と同制度下でのふすまの生産・供給上の諸問題を挙げている。ただし、同制度廃止に関しては次の事情も見なければならぬ¹³⁾。

同制度下では、一般製粉における「主産物＝小麦粉、副産物＝ふすま」という関係が、「主産物＝ふすま、副産物＝小麦粉」という関係に逆転するものの、一般製粉と同様に小麦粉とふすまが生産されることに変わりはない。そのため、同制度はその仕組み上、小麦粉とふすまの販売をめぐって専管工場・増産工場（とくに専管工場）と一般製粉工場との間に軋轢をもたらす要因を内包していた。そして、70年代半ば以降国内のふすま需要が停滞し、さらに80年代後半以降小麦粉製品の輸入増加によって国内小麦粉市場が圧迫されるようになると、この軋轢は表面化していった。それゆえ、同制度の廃止には製粉業界で多数を占める一般製粉工場（企業）の同制度廃止の要望も関係していたと見ることができる。

次に、同制度の廃止に併せて特定用途の麦、すなわち飼料用麦の一部に段階的に導入すると

11) この2つは1998年6月の農林水産省「流通飼料問題研究会」の答申「新たな流通飼料政策のありかたについて」にも盛り込まれている。

12) 専増産ふすま制度の概要は、横山（2002）「補章 専増産ふすま制度の展開過程」を参照。

13) 横山（2002）pp.363-364。

されたSBS（Simultaneous Buy and Sell：売買同時入札）方式に目を向けよう。同方式は国家貿易の枠内で輸入業者と実需者団体が予め結びついて入札に臨むものであり（入札に参加するのは輸入業者）、「個別の需要にきめ細かく対応した品質での供給を可能」¹⁴⁾にするものとされる。

飼料用麦に係る同方式の仕組みは、「国が輸入業者から買い入れる買入委託価格（輸入業者の売渡申込価格）が国の定める買入予定価格以下で、かつ、国が実需者団体に売り渡す価格（実需者団体の買受申込価格）が国で定める売渡予定価格以上（ただし、売買価格差はマークアップの範囲内とします）であって、国が買い入れる価格の低い申込みを行ったものから、順次予定数量に達するまで、契約の相手方として決定します」¹⁵⁾ というものであり、「この方式は国内市場価格を出来るだけ低く抑える仕組みで、飼料需給安定法の目的である飼料の安定供給を図ろうとするものである」¹⁶⁾ とすることができる。

同方式は99年度から飼料用小麦と飼料用大麦の双方の輸入において開始され、飼料用小麦では2002年度から、飼料用大麦では07年度から輸入の全量が同方式によるものになった。

2 「国内産飼料用大麦に係る制度の廃止」に関して

「大綱」が言う「国内産飼料用大麦に係る制度」とは、1972年度に開始された「飼料用麦流通促進対策」（72年度～77年度の名称は「飼料用麦団地育成パイロット事業」。78年度に改称）を指す。

同制度は、政府の指導によって、麦集荷団体（生産者団体）と実需者団体（政府から飼料用輸入大麦を買い受ける団体）との間で国内産飼料用大麦の売買契約を締結させ、この契約に基づいて生産された大麦を飼料として流通させようとするものであり（国内産食糧用麦とは異なって政府売買は行わず、全量を民間流通させる）、71年度から本格化した米生産調整における転作作物の一翼を担うものでもあった¹⁷⁾。

表2を見てみよう。国内産飼料用大麦の作付面積は初年度の72年産で272haであったが、その後70年代を通じて急速に増加し、79年産では1万haを突破して1万0494haとなり、83年産で1万3311haとなる。その後は減少に転じ、92年産と93年産では1万1000haを割り込み、93年産の米の大凶作を受けて米生産調整が緩和された94年産と95年産には8000ha台にまで落ち込む。その後は、米生産調整が再強化される中で、96年産と97年産では1万ha台に回復し、98年産と99年産では1万1000haを超える。売渡数量は年による収量変動等の影響もあって作付面積と必ずしもパラレルではないが、72年産で467tだったものがその後大きく増加して88年産では3万9817tになり、その後は減少傾向に転じて90年代後半には3万t台～3万4000t台になる。

このように推移してきた国内産飼料用大麦について、「大綱」は「国内産飼料用大麦については、現在の制度の下で生産される飼料用大麦はロットが小さく、生産の不安定性が問題視されており、その生産振興という本来の意義が希薄となっている。一方、国内産飼料用大麦につ

14) 堀田（1999）p.8。

15) 堀田（1999）p.9。

16) 重田（2007）p.80。同書pp.78-81では、飼料用麦のSBS方式に加えて、米のSBS方式（WTO協定発効時に導入）及び食糧用麦のSBS方式（2007年度に導入）が取り上げられ、それらの仕組みの相違はそれぞれの狙いの相違によるものであることが指摘されている。

17) 「飼料用麦流通促進対策」の仕組み・展開動向については、横山（2002）pp.297-303, pp.335-337, を参照。なお、1981年産までは同制度の「大麦」には「裸麦」も含まれていた。

表2 国内産飼料用大麦の作付面積・売渡数量の推移

単位：ha, t

年産	作付面積	生産目標数量	契約数量	売渡数量
1972	272	—	975	467
1973	265	—	1,152	548
1974	1,467	—	3,678	2,999
1975	2,649	—	6,834	4,903
1976	4,765	—	12,480	9,583
1977	6,493	—	17,178	12,538
1978	8,549	—	23,891	23,891
1979	10,494	29,460	29,442	27,478
1980	11,699	35,220	35,220	29,802
1981	12,614	39,670	39,415	30,492
1982	12,333	45,200	37,787	31,685
1983	13,311	43,500	37,180	33,897
1984	13,056	41,000	37,945	36,198
1985	12,071	40,000	38,082	37,839
1986	11,762	40,000	35,753	35,590
1987	11,881	40,000	37,728	37,480
1988	11,118	40,000	39,999	39,817
1989	11,207	40,000	36,199	35,632
1990	11,285	40,000	35,047	34,823
1991	11,322	40,000	35,746	34,960
1992	10,861	40,000	34,816	34,360
1993	10,339	40,000	34,615	34,356
1994	8,795	40,000	24,672	24,448
1995	8,375	40,000	36,992	36,456
1996	10,067	38,000	37,484	30,910
1997	10,134	38,000	34,854	34,620
1998	11,158	38,000	33,559	33,412
1999	11,078	38,000	31,756	31,468
2000	8,254	25,000	22,582	22,514
2001	5,705	17,000	16,312	16,290
2002	4,643	10,000	9,981	9,965

(出所) 農林(水産)省監修『流通飼料便覧』農林統計協会、各年版より作成。

注) 『流通飼料便覧』は1993年版までは『飼料便覧』の名称。

ま工場(企業)に拠出を求めると同工場(企業)からの反発が予想されるため、政府が同工場(企業)に専増産ふすま用の輸入小麦を売り渡す際の価格からは「流通対策費」相当額が控除された。

しかし、実需者団体にとって「生産奨励金」の拠出はできれば避けたい費用である。また、政府の「飼料用麦流通促進奨励補助金」は80年代以降に強まった新自由主義的政策の下ではできる限りの支出削減を行うべき対象になったと考えられる。この事情は実質的な政府負担であった「流通対策費」についても同様であったと言える。

いては、その大半が食糧用の検査規格を満たしている実態にあるが、更に、食糧用の検査規格を満たすための取組等を推進しつつ、民間流通への移行を機に同制度を廃止する。」とした。

見られるように、同制度廃止の理由としてロットの小ささと生産の不安定性が挙げられているが、前者はともかくも¹⁸⁾、後者については表2の売渡数量の推移からわかるように94年産を除いて極端な年変動は見られない。それゆえ、同制度廃止にはこれ以外の理由が関係していると考えられる。それは次のようなものである。

同制度では、飼料用大麦の国内生産を保障するため、生産者手取価格である「買入価格」の決定において国内産の食糧用の大麦・裸麦の政府買入価格を勘案するとされた。しかし、実需者団体が購入する価格である「原料麦代金」は飼料用輸入大麦の政府売渡価格の水準で決まるため、「買入価格」よりかなり低くなる。それゆえ、「買入価格」と「原料麦代金」との差額については補填が行われ、その原資には、①実需者団体が拠出する「生産奨励金」、②政府が拠出する「飼料用麦流通促進奨励補助金」、③専増産ふすま工場が拠出する「流通対策費」、が充てられていた。このうち③の「流通対策費」は、大麦に限らず飼料用の麦に関係する団体・企業に広く拠出を求める意図から設定されたものであるが、飼料用大麦とは直接関係のない専増産ふす

18) 1生産者団体当たりの売渡数量は、1975年度53.2t→80年度112.8t→85年度106.9t→90年度118.0t→95年度154.4t→98年度174.0tとなっていて、着実に増加したものの、ロットとして大きいとは必ずしも言えなかった；農林水産省『流通飼料便覧』2004年版、pp.122-123の表より計算。

表3 国内産飼料用大麦をめぐる価格動向

単位：円/t

年産	買入価格 ①	原料麦代金 ②	補填額 ③=①-②	うち	うち	うち	補填比率 ③/①
				生産奨励金	飼料用麦流通 促進奨励補助金	流通対策費	
1972	53,750	21,725	32,025	32,025	-	-	59.6%
1973	64,140	25,140	39,000	39,000	-	-	60.8%
1974	116,286	29,953	86,333	53,000	33,333	-	74.2%
1975	129,322	33,989	95,333	62,000	33,333	-	73.7%
1976	143,780	37,947	105,833	67,500	38,333	-	73.6%
1977	145,999	42,166	103,833	47,500	38,333	18,000	71.1%
1978	148,093	29,229	118,864	56,490	41,017	21,357	80.3%
1979	143,754	25,742	118,012	50,100	41,883	26,029	82.1%
1980	148,251	31,612	116,639	50,207	42,888	23,544	78.7%
1981	148,251	40,104	108,147	43,052	46,147	18,948	72.9%
1982	145,570	37,949	107,621	47,432	41,552	18,637	73.9%
1983	142,890	38,606	104,284	46,142	38,859	19,283	73.0%
1984	142,890	38,443	104,447	46,430	37,307	20,710	73.1%
1985	142,107	36,977	105,130	47,896	30,094	27,140	74.0%
1986	139,776	27,758	112,018	56,487	29,311	26,220	80.1%
1987	129,572	22,780	106,792	52,111	28,461	26,220	82.4%
1988	120,372	20,744	99,628	46,977	27,351	25,300	82.8%
1989	105,647	22,877	82,770	31,030	26,440	25,300	78.3%
1990	98,568	25,579	72,989	22,964	24,725	25,300	74.0%
1991	97,720	23,331	74,389	25,217	23,872	25,300	76.1%
1992	97,720	23,317	74,403	25,852	23,251	25,300	76.1%
1993	97,720	20,083	77,637	28,331	22,856	26,450	79.4%
1994	97,720	18,795	78,925	29,331	22,856	26,450	80.8%
1995	97,720	18,091	79,629	28,931	22,856	27,842	81.5%
1996	97,720	22,987	74,733	24,035	22,856	27,842	76.5%
1997	94,871	24,194	70,677	19,979	22,856	27,842	74.5%
1998	94,122	25,097	69,025	18,327	22,856	27,842	73.3%
1999	93,369	22,360	71,009	26,121	22,856	22,032	76.1%
2000	92,566	20,947	71,619	20,795	22,856	27,698	77.4%
2001	91,085	24,692	66,393	8,361	22,856	35,176	72.9%
2002	91,085	25,222	65,863	10,447	22,856	32,560	72.3%

(出所) 農林(水産)省監修『流通飼料便覧』農林統計協会、各年版より作成。

注)『流通飼料便覧』は1993年版までは『飼料便覧』の名称。

ここで表3を見てみよう。国内産飼料用大麦の1t当たりの「買入価格」は72年産で5万3750円だったものが、その後80年代初頭まで大きく引き上げられ、80年産・81年産には14万8251円になった。先に見た80年代初頭までの作付面積・売渡数量の拡大は、このような「買入価格」の引上げと米生産調整面積の拡大とによるものと言えよう。しかし、80年代前半からは「飼料用麦流通促進奨励補助金」が引き下げられ、80年代末からは「生産奨励金」まで引下げに転じたことによって、「買入価格」は99年産の9万3369円まで下がっていく。そして、これによって「買入価格」はその決定において勘案するとされた国内産の食糧用の大麦・裸麦の政府買入価格を大きく下回るようになった¹⁹⁾。

19) 国内産食糧用大麦の1t当たり政府買入価格は1972年産5万5660円→80年産16万1660円→85年産16万6720円

表2を見ると、79年産から「生産目標数量」が設定されているが、これは「契約数量」の目安として政府が提示するものである。「生産目標数量」は79年産の2万9460 tから82年産の4万5200 tまで引き上げられていったが、83年産4万3500 t、84年産4万1000 t、85年産4万 tと引き下げられ、その後95年産までは4万 tが維持されたものの、96年産から99年産までは3万8000 tとさらに引き下げられた。

以上のような「買入価格」や「生産目標数量」の動向は、飼料用麦政策がすでに80年代前半に国内産飼料用大麦の生産を抑制・縮小させる方向に転じていたことを示している。80年代後半以降、以前よりも米生産調整面積が拡大されたにも拘わらず²⁰⁾、国内産飼料用大麦の作付面積が減少傾向を辿った背景にはこのような政策転換があったのである。

さらに、表2で「生産目標数量」と「契約数量」と「売渡数量」とを比較すると、ほぼ一貫して「生産目標数量」>「契約数量」>「売渡数量」という関係が見られる。これは、実需者団体が、「契約数量」を政府が示す「生産目標数量」以上には設定せず、また、高収量の年であっても「契約数量」を上回る数量を購入しなかったことを示している。つまり、実需者団体は国内産飼料用大麦に係る制度に対して、その当初から消極的だったのである。

「国内産飼料用大麦に係る制度の廃止」はこのような流れの中で登場したものであり、「大綱」が同時に打ち出した専増産ふすま制度の廃止によって「流通対策費」が消滅することになったことは、国内産飼料用大麦に係る制度の廃止を決定的なものにしたと言えよう。

V 「大綱」後における国内産飼料用大麦をめぐる動向

以下では「大綱」後における飼料用麦政策をめぐる動向を分析していくが、はじめに上で触れた国内産飼料用大麦に係る制度の廃止に関する動向について見ていこう。

前掲表2を見ると、「生産目標数量」は1999年産の3万8000 tが、2000年産で2万5000 t、01年産で1万7000 t、02年産で1万 tと、年々引き下げられていることがわかる。また、前掲表3で99年産から02年産までの価格をめぐる動向を見ると、1 t当たり「飼料用麦流通促進奨励補助金」は2万2856円で変化がなく、「流通対策費」は99年産の2万2032円が、00年産2万7698円、01年産3万5176円、02年産3万2560円と若干水準を上げたものの、99年産で2万6121円だった「生産奨励金」が、00年産2万0795円、01年産8361円、02年産1万0447円と大きく水準を下げたことによって、「買入価格」は99年産で9万3369円だったものが、00年産で9万2566円、01年産・02年産で9万1085円と下がっていることがわかる。

このような下、表2を見ると作付面積は99年産の1万1078haから02年産の4643haへ大きく減少し、「売渡数量」も同期間に3万1468 tから9965 tへと大きく減少している。そして、専

円→90年産13万1780円→95年産13万0800円→99年産12万7680円、国内産食糧用裸麦の1 t当たり政府買入価格は72年産6万6100円→80年産18万3933円→85年産19万0683円→90年産15万8966円→95年産15万7016円→99年産15万3283円、となっている；農林水産省『麦価に関する資料』各年版より計算（90年産以降の価格は消費税を含む）。

20) 米の生産調整目標面積は1978年度・79年度39万1000ha、80年度53万5000ha、81年度・82年度63万1000ha、83年度・84年度60万ha、85年度57万4000ha、86年度60万haであったが、87年度～89年度77万ha、90年度・91年度83万haと拡大された。その後、政府在庫量の減少や93年の米の大凶作に対応するために、92年度70万ha、93年度67万6000ha、94年度60万ha、95年度68万haと一旦は縮小されたが、90年度後半以降再び拡大され、96年度・97年度は78万7000ha、98年度～2000年度は96万ha、01年度・02年度は96万8000haとなった；横山（2003）p.62, 表1。

増産ふすま制度の終了と軌を一にして、02年産をもって国内産飼料用大麦の生産は終了した。

それでは、国内産飼料用大麦に係る制度が廃止された後、国内産飼料用麦をめぐるどのような政策状況になったのだろうか。

同制度が廃止される約1年半前の01年9月に日本でBSE感染牛が発見されたことを受けて、02年3月に農林水産省に「飼料問題懇談会」が設置され、同懇談会は同年7月に「今後の飼料政策の展開方向」という報告書を取り纏めた。そこでは「口蹄疫やBSEの発生が海外からの飼料によりもたらされたとみられることから、輸入飼料の安全性の確保とともに、国内での安全な飼料生産の重要性が増している」という認識が示され、「中小家畜については、飼料の全量が濃厚飼料であることから、その大部分を輸入に依存せざるを得ない状況にある」ものの、「大家畜については、飼料自給率の低下や畜産環境問題の発生等を踏まえ、濃厚飼料や輸入粗飼料に過度に依存した経営から、自給飼料に立脚した経営へと生産構造の転換が求められている」として「自給飼料の増産への取り組みを強化する必要がある」とされた。

そこでの「自給飼料」は、「畜産経営が自ら生産する飼料」に加えて「コントラクターや耕種農家による生産等で生産される国産飼料全体」を指し²¹⁾、また、粗飼料だけでなく濃厚飼料も増産の対象として位置づけられたが、そこで挙げられた作物はとうもろこしとこうりゃんのみであり、麦は対象作物にはなっていなかった。

その後、米生産調整のさらなる拡大の中で、転作作物として飼料作物の重要性はさらに高まったが、農林水産省の自給飼料に関する施策において国内生産の対象とされた穀類は子実用とうもろこしと飼料用米にはほぼ限定され、麦は対象作物にはならなかった。

つまり、国内産飼料用大麦に係る制度の廃止後、飼料用麦の国内生産に関する施策は行われなかったものであり、その結果、「大綱」後における飼料用麦に係る制度は輸入に関するもののみとなったのである。

Ⅵ 「大綱」後における飼料用小麦の輸入をめぐる動向

それでは、「大綱」による飼料用麦に係る輸入制度の改編の下、飼料用麦の輸入をめぐる動向はどうなったのだろうか。まず、飼料用小麦から見ていこう。

1 専増産ふすま制度廃止が輸入動向に与えた影響

表4は1996年以降の小麦の輸入動向を示したものである。

飼料用小麦を見ると、まず、オーストラリア産の飼料用小麦の輸入を民間貿易に切り替えるとした日豪EPAが発効した2015年より前においては、97年に28t、07年に19tの民間貿易による輸入が行われた以外は、全量が国家貿易によって輸入されていることがわかる。

これは先述のように、飼料用小麦についても、民間貿易による輸入には食糧用小麦と同額の関税相当量が課される一方で、国家貿易による輸入に実際に課されるマーク・アップは飼料需給安定法の下で食糧用小麦のそれよりも小さく設定されたことによる²²⁾。飼料用小麦の国家貿易による輸入は02年度から全量がSBS方式に移行するが、後に見るように、そこでも、マー

21) 「今後の飼料政策の展開方向」の「用語解説」における説明。

22) 飼料用輸入小麦の実際の1kg当たりマーク・アップは96年度13.7円、98年度17.4円となっている；横山(2002) p.327, 表8-3より計算。

表4 小麦輸入量の推移

単位：t

年	播種用小麦①		食糧用小麦②			飼料用小麦③			小麦合計①+②+③			国内 生産	
	うち 国家貿易	うち 民間貿易	うち 国家貿易	うち 民間貿易		うち 国家貿易	うち 民間貿易		うち 国家貿易 合計	うち 民間貿易 合計			
1996			4,974,722	4,973,509	1,213	953,010	953,010	0	5,927,732	5,926,519	1,213	478,100	
1997			5,328,735	5,327,940	795	986,500	986,472	28	6,315,235	6,314,412	823	573,100	
1998			4,860,159	4,858,542	1,617	897,769	897,769	0	5,757,928	5,756,311	1,617	569,500	
1999			5,191,455	5,189,409	2,046	781,918	781,918	0	5,973,373	5,971,327	2,046	583,100	
2000			5,222,785	5,219,466	3,319	631,043	631,043	0	5,853,828	5,850,509	3,319	688,200	
2001			5,048,497	5,044,762	3,735	472,754	472,754	0	5,521,251	5,517,516	3,735	699,900	
2002			5,585,129	5,581,597	3,532	277,697	277,697	0	5,862,826	5,859,294	3,532	829,000	
2003			5,194,545	5,190,634	3,911	51,576	51,576	0	5,246,121	5,242,210	3,911	855,900	
2004			5,397,254	5,391,800	5,454	92,604	92,596	8	5,489,858	5,484,396	5,462	860,300	
2005			5,383,453	5,378,460	4,993	88,894	88,894	0	5,472,347	5,467,354	4,993	874,700	
2006			5,247,958	5,241,727	6,231	89,152	89,152	0	5,337,110	5,330,879	6,231	837,200	
2007			5,186,798	5,181,239	5,559	88,310	88,291	19	5,275,108	5,269,530	5,578	910,100	
2008			5,707,963	5,705,627	2,336	72,748	72,748	0	5,780,711	5,778,375	2,336	881,200	
2009			4,608,457	4,605,693	2,764	94,108	94,108	0	4,702,565	4,699,801	2,764	674,200	
2010			5,341,057	5,339,365	1,692	134,529	134,529	0	5,475,586	5,473,894	1,692	571,300	
2011			5,943,922	5,941,670	2,252	270,298	270,298	0	6,214,220	6,211,968	2,252	746,300	
2012	5,023	4,993	30	5,081,568	5,079,769	1,799	883,643	883,643	0	5,970,234	5,968,405	1,829	857,800
2013	6,070	6,010	60	5,279,653	5,277,694	1,959	913,756	913,756	0	6,199,479	6,197,460	2,019	811,700
2014	60	0	60	5,376,594	5,374,880	1,714	382,791	382,791	0	5,759,445	5,757,671	1,774	852,400
2015	10	0	10	5,218,479	5,216,820	1,659	312,124	312,124	0	5,530,613	5,528,944	1,669	1,004,000
2016	1	0	1	5,067,485	5,066,022	1,463	379,146	379,125	21	5,446,632	5,445,147	1,485	790,800
2017	1	0	1	5,335,242	5,333,910	1,332	370,707	246,131	124,576	5,705,950	5,580,041	125,909	906,700
2018	3	0	3	5,257,979	5,255,383	2,596	394,169	387,824	6,345	5,652,151	5,643,207	8,944	768,100

(出所) 財務省HP「財務省貿易統計(統計品別推移表)」より作成。

注1) 関税分類における播種用・飼料用以外のものを食糧用とした。

2) 2011年まで播種用は食糧用に含まれる。

3) 播種用と食糧用は、デュラム小麦と一般小麦とを合計した数値。

ク・アップに相当する『輸入業者の売渡申込価格』＝政府買付価格²³⁾と『実需者団体の買受申込価格』＝政府売渡価格との売買価格差は、食糧用小麦のSBSのそれよりも小さかった。

飼料用小麦の輸入量は、96年に95万3010t、97年に98万6500tあったものが、98年89万7769t→99年78万1918t→2000年63万1043t→01年47万2754t→02年27万7697tと急速に減少し、03年から09年までは10万tを割り込む。これは国家貿易による輸入の圧倒的部分を占めていた専増産ふすま用小麦が減少したことによる。

統計の制約上、輸入される飼料用小麦については「専増産ふすま用小麦」と「配合飼料用小麦」を区別できないため、専増産ふすま用の輸入量の近似値として、政府から専管工場・増産工場への専増産ふすま用小麦の売渡額を見ると、94年度に92万1090t、95年度に93万2097tあったものが、その後、96年度91万7738t→97年度88万0898t→98年度83万6500t→99年度71万3858t→00年度57万6292t→01年度46万1421t→02年度21万4480t、と一貫して減少し、専増

23) 本稿では、国家貿易による小麦輸入に関して、SBS以外の一般的な輸入において輸入業者が政府に売り渡す際の価格を「政府買入価格」、SBSにおいて輸入業者が政府に売り渡す際の価格を「政府買付価格」と表現する。

産ふすま制度が廃止された03年度からは売渡しなくなる²⁴⁾。

表5は飼料需給安定法に基づいて政府が毎年策定する「飼料需給計画」における政府の飼料用輸入小麦の売買計画を示している。これを見ると、98年度まで政府は毎年130万t台～140万t台の売買を計画していたが、99年度から売渡計画量が大きく減少し、02年度には買入45万4000t、売渡57万tになる。その後、売買ともさらに減少し、03年度には14万t、04年度～06年度には11万tとなる。これは専増産ふすま制度の廃止に対応したものである。

専増産ふすま制度の廃止は飼料用小麦の輸入を大きく減少させたのである。

2 WTO枠に関する問題

しかし、このような飼料用小麦の輸入減少はWTO枠に関する問題を生じさせた。

前掲表4で食糧用小麦に着目しよう。こちらは民間貿易による輸入も恒常的に行われているものの、飼料用小麦と同様に、輸入のほとんどは国家貿易による。これは、先述のように食糧用小麦についても民間貿易による輸入に課される関税相当量が国家貿易による輸入に課されるマーク・アップよりも高く設定されたためであり、それゆえ、飼料用小麦と同様、食糧用小麦の輸入全体の動向は国家貿易による輸入の動向をほぼそのまま反映したものになっている。ただし、飼料用小麦と異なり、食糧用小麦の輸入は大きく増減する年があるものの、1990年代後半以降も概ね520万t台から530万t台を中心に推移しており、減少傾向は見られない。

先に見たように、小麦のWTO枠は2000年度以降毎年574万tとなっており、これについては飼料用小麦及び食糧用小麦の国家貿易による輸入で対応することが求められる（12年度からは関税分類の変更によって播種用小麦が加わる）。小麦のWTO枠は「現行輸入量の輸入機会の提供」であって「輸入義務量」ではないが、米のWTO枠＝「ミニマム・アクセス」が「最小限の輸入機会の提供」であるにも拘わらず、日本政府が同枠について国家貿易による輸入で対応する場合は義務的なものになると解釈し、毎年、76万7000玄米t（00年度以降）の同枠を満たすように国家貿易による米輸入を行っていることを見るならば²⁵⁾、日本政府は小麦のWTO枠についても「輸入義務量」に近い捉え方をしていると考えられる。

その場合、食糧用小麦が毎年ほぼ520万t台～530万t台を中心に推移している中では、これとWTO枠の574万tとの差である50万t前後を飼料用小麦で埋めなければならない（表4でわかるように「播種用小麦」は微々たるものである）。そして、従来、飼料用小麦はそれを埋めるのに十分な量であった。表4を見ると、「国家貿易合計」は00年までは恒常的に574万tを

表5 飼料需給計画における飼料用輸入小麦の政府売買計画

単位：千t

年度	買入量	売渡량
1996	1,388	1,350
1997	1,431	1,350
1998	1,438	1,350
1999	1,159	1,110
2000	1,022	1,000
2001	865	850
2002	454	570
2003	140	140
2004	110	110
2005	110	110
2006	110	110
2007	200	200
2008	200	200
2009	200	200
2010	200	200
2011	430	430
2012	1,210	1,210
2013	1,070	1,070
2014	900	900
2015	680	680
2016	600	600
2017	500	500
2018	500	500

(出所) 農林水産省『農林水産省年報』各年度版、農林水産省HP資料より作成。

24) 配合飼料供給安定機構『飼料月報』2007年12月号、pp.24-25。

25) 2000年度以降17年度まで、毎年度のミニマム・アクセス米の輸入量（一般輸入とSBS輸入との合計）は、03年度の75万9000玄米t、07年度の69万6000玄米tを除いてすべて76万7000玄米tとなっている（08年度は2000玄米t超過達成の76万9000玄米t）；農林水産省『米をめぐる関係資料』2018年7月、p.117。

上回っており、WTO枠を満たしていたのである（先述のように95年度から99年度まではWTO枠自体が574万tよりも小さかった）。

しかし、専増産ふすま制度廃止を見据えた98年以降の飼料用小麦の輸入の減少の中、「国家貿易合計」は01年には574万tを割り込んで551万7516tとなり、02年には食糧用小麦の輸入が例年よりも多かったこともあって574万tを上回るものの、専増産ふすま制度が廃止された03年以降は再び574万tを割り込む。08年には食糧用小麦の輸入が570万tを上回ったために「国家貿易合計」は一時的に574万tを上回るが、翌09年には食糧用小麦の輸入が落ち込んだこともあって574万tを100万t以上下回る469万9801tとなった。

10年からは飼料用小麦の輸入が増加し、12年88万3643t、13年91万3756tと大きく伸びるが、14年と15年は30万t台になる。この下で「国家貿易合計」は11年から14年まで574万tを上回るが、15年と16年は550万t前後となってWTO枠を満たすことができなかった。

なお、国家貿易によって輸入される食糧用小麦には、マーク・アップが課せられない「大臣証明制度」の対象となるもの（輸出用小麦粉など輸出向け加工貿易品目の原料となる小麦）が含まれるが、同制度対象の小麦は05年度に46万1298tあったものの、その後、主要輸出先の製粉技術の向上や現地製粉工場の立地などによって減少し、16年度には22万3037tになっており、WTO枠を満たすための不安要因となっている²⁶⁾。

ここで前掲表5で政府の飼料用輸入小麦の売買計画を見ると、04年度から06年度まで11万tだったものが、07年度から10年度までは20万tとなり、11年度の43万t、12年度の121万t、13年度の107万tを経て、14年度に90万t、15年度に68万t、16年度に60万t、17年度と18年度には50万tとなっている。

12年度と13年度における売買計画量の大幅増は、同時期のアメリカ産トウモロコシの干ばつ被害によるトウモロコシの国際価格の高騰を受けて、日本の配合飼料メーカーが原料をトウモロコシから小麦に変更する傾向を見せたことに対応したものである²⁷⁾。しかし、トウモロコシの国際価格高騰が一応収まった後も、売買計画量の水準は04年度から06年度までよりも一段高くなっている。これは、小麦のWTO枠を満たすために配合飼料用小麦の輸入を増加させようとする政策的配慮が働いていることを推測させるものである。15年度以降は売買計画量が徐々に減少しているが、これには後述する日豪EPAやTPP11による飼料用麦の民間貿易への移行が関係していると見られる。

ここで表5の政府の飼料用輸入小麦の売買計画と表4の飼料用小麦の「国家貿易」との数値を比較すると、SBS方式に全面的に移行する02年度より前、すなわち政府が輸入業者と飼料用麦の売買契約を結び、これに輸入許可を与えて輸入を行わせ、輸入された飼料用麦を実需者に売り渡していた時期においても後者は前者を下回っていたが、「個別の需要にきめ細かく対応した品質での供給を可能」にするとされるSBS方式に全面的に移行した02年度以降もその動向は変わっていない。SBS方式導入前の時期でも実需者の需要意向を超えた量を政府が輸入できなかったのは当然であるが、SBS方式が導入され、さらに同方式に完全に移行した後も動向に変化がないということは、同方式の導入が、政府が意図するようには実需者の飼料用小麦の需要増加に繋がっていないことを示している。

オーストラリア産の飼料用小麦の民間貿易による輸入への移行が本格化する17年より前の15年と16年においても「国家貿易合計」が574万tを下回ったことに見られるように、専増産ふ

26) 農林水産省『麦の需給に関する見通し』（2018年3月）附属『参考資料』p.14、同『麦の参考統計表』p.36。

27) 農林水産省『畜産・酪農をめぐる情勢』2013年1月、pp.26-27。

すま制度廃止以降、小麦のWTO枠を恒常的に満たすことは困難な状況になっている。

3 SBSの見積合せ及び入札・落札をめぐる動向

飼料用麦のSBSの見積合せ及び入札・落札をめぐる動向については、SBS開始初年度の1999年度の第1回と第2回、及び2005年度以降の各回についての資料は公表されているが、99年度の第3回以降2004年度までは入手できる公表資料が存在しない。このような資料上の制約を踏まえつつ、以下で飼料用小麦のSBSの結果について分析を行っていく。

表6は飼料用輸入小麦のSBSの実施状況を示したものである。

表6 飼料用輸入小麦のSBSの実施状況

	見積合せ回数	うち入札実施回数	
		うち平均落札価格公表回数	
1999年度	2+ a	2+ a	2+ a
2005年度	5	5	5
2006年度	6	5	5
2007年度	6	6	5
2008年度	10	6	3
2009年度	14	14	4
2010年度	34	12	2
2011年度	47	26	0
2012年度	47	30	0
2013年度	47	24	0
2014年度	45	19	1
2015年度	44	23	0
2016年度	37	17	0
2017年度	47	19	0
2018年度	44	20	0

(出所) 澁谷(1999) p.19, 農林水産省HP掲載資料より作成。

注1) 1999年度は第1回・第2回見積合せの結果のみ公表。

2) 2000年度～05年度は公表資料なし。

3) 2018年度は19年2月末までの回数。

4) 2015年度第15回見積合せでは、入札は行われたが、落札数量は0であった。

これを見ると、SBS開始初年度の1999年度の見積合せ回数(及び入札実施回数、平均落札公表回数)は不詳であるが²⁸⁾、05年度に5回だったものが、06年度と07年度はそれぞれ6回、08年度10回、09年度14回と回数が増え、10年度以降は毎年34回から47回の間で実施されていることがわかる。一方、入札実施回数は、05年度～09年度には08年度を除いて見積合せと同じ回数であったが、10年度以降になると見積合せ回数を大きく下回るようになった。これは見積合せをしても入札の申込みがなかった回が多かったことを示している。

先述のように、飼料用小麦では02年度から輸入の全量がSBS方式によるものになり、09年度からは飼料用大麦も同様になった、これが見積合せの回数を増やす要因になったことは間違いがない。しかし、「見積合せ回数」≧「入札回数」という状況は、申込みがなかった回が多かったために見積合せ回数を増やさざるを得なかったことを示すものでもある。そこには、WTO枠を満たすために見積合せ回数を増やして飼料用小麦の輸入量を可能な限り増加させようとする政府の意図を読み取ることができる。

また、05年度と06年度は入札実施回数と平均落札価格公表回数が一致しているが、07年度以降は後者が前者を下回るようになり、とくに11年度以降は平均落札価格が公表されたのは14年度の1回の入札のみである。政府は落札した輸入業者が2社以下の場合には非公表にすることにしており、このような公表状況は11年度以降、入札が行われた場合でも落札した輸入業者が2社以下であることが常態化していることを示している。

このような状況にあるため、SBSの落札価格のデータはかなり限定されるが、公表されたデータをまとめた表7をもとにSBSの落札価格の動向を分析していこう。

28) 澁谷(1999)では第1回と第2回の入札結果が示された後、「(平成一引用者)11年度の契約予定数量のうち、第2回見積合せまでに落札されなかった小麦約4万9千トン、大麦約4万1千トンを対象に11月18日(木)に見積合せの実施を予定している」(p.19)とされているが(澁谷氏は当時農林水産省畜産局流通飼料課に在職)、本文でも触れたように第3回については実施の有無も含めて入手できる公表資料が存在しない。

表7 飼料用輸入小麦のSBS落札価格の状況

単位：円/t

	平均落札価格（加重平均）		売買価格差 ③ = ② - ①	売買価格差比率 ③/②
	政府買付価格①	政府売渡価格②		
1999年度第1回	16,208	19,208	3,000	15.6%
第2回	16,714	19,614	2,900	14.8%
2005年度第1回	18,100	20,655	2,555	12.4%
第2回	17,395	19,955	2,560	12.8%
第3回	17,588	20,156	2,568	12.7%
第4回	18,717	20,994	2,277	10.8%
第5回	19,013	21,281	2,268	10.7%
2006年度第1回	20,879	23,077	2,198	9.5%
第2回	22,075	24,319	2,244	9.2%
第3回	23,605	25,846	2,241	8.7%
第4回	25,967	28,210	2,243	8.0%
第5回	30,371	32,576	2,205	6.8%
2007年度第1回	31,704	33,645	1,941	5.8%
第2回	30,776	32,723	1,947	5.9%
第3回	34,005	35,922	1,917	5.3%
第5回	45,829	47,712	1,883	3.9%
第6回	51,641	53,538	1,897	3.5%
2008年度第1回	53,632	55,531	1,899	3.4%
第2回	53,732	55,575	1,843	3.3%
第4回	45,716	47,498	1,782	3.8%
2009年度第1回	20,398	22,171	1,773	8.0%
第2回	23,019	24,789	1,770	7.1%
第3回	21,331	23,100	1,769	7.7%
第13回	26,014	27,781	1,767	6.4%
2010年度第4回	22,996	24,740	1,744	7.0%
第9回	19,832	21,576	1,744	8.1%
2014年度第36回	32,814	34,048	1,234	3.6%

(出所) 澁谷 (1999) p.19, 農林水産省HP掲載資料より作成。

注1) 輸出国・銘柄に係るデータは提示されていない。

2) 価格は税抜き。

まず、1 t当たりの政府買付価格を見ると、99年度第1回に1万6208円だったものが、その後、国際小麦価格の動向を反映して上昇傾向を見せ、08年度第1回・第2回では5万3000円を超えるが、その後は下落に転じ、10年度第9回では2万円を割り込む。ただし、14年度の第36回では3万2000円を超えている。

政府売渡価格は政府買付価格と連動した動きを見せているが、注目されるのは99年度から08年度に向けての政府買付価格の上昇に対応して、売買価格差が縮小していることである。これは、実需者＝配合飼料メーカーが政府買付価格の上昇分がそのまま政府売渡価格に反映されることを嫌って輸入業者と打合せを行い、それを受けて輸入業者がSBSの売買価格差を従来よりも縮小して入札に臨んだことによるものであろうが、その背景には、SBSの入札に当たって輸入業者が提示する政府売渡価格がそれ以上であることを求められる「国で定める売渡予定価格」が、政府買付価格の上昇よりもかなり低い上昇幅で止められたという事情があることが推測される。そこには「当該飼料の原価にかかわらず、国内の飼料の市価その他の経済事情を参しゃくし、畜産業の経営を安定せしめることを旨として定める。」という飼料価格安定法の規定に基いた政策的配慮があったと見られる。

さらに、08年度以降政府買付価格が下落する中でも、05年度第5回で政府買付価格が1万9013円の際に2268円だった売買価格差が、10年度第9回で政府買付価格が1万9832円の際には1744円になっているなど、売買価格差は以前よりも一段低い水準になっているが、これは実需者に対して飼料用輸入小麦を従来以上に安価に提供する効果を持つものである。

このような飼料用輸入小麦の落札価格の動向の特徴をさらに浮かび上がらせるために、表8の食糧用輸入小麦のSBS落札価格（輸入区分Ⅰ〔本船にばら積みする方式〕）の状況と対比してみよう²⁹⁾。食糧用輸入小麦のSBSは07年度に開始されたため、同表のデータもそれ以降のものである。

表8 食糧用輸入小麦のSBS落札価格の状況（輸入区分Ⅰ〔本船にばら積みする方式〕）

	落札価格（加重平均）		売買価格差 ③=②-①	売買価格差比率 ③/②
	政府買付価格①	政府売渡価格②		
2007年9月～2008年3月	—	—	—	—
2008年4月～2008年9月	非公表	非公表	—	—
2008年10月～2009年3月	26,813	43,715	16,902	38.7%
2009年4月～2009年9月	29,591	46,458	16,867	36.3%
2009年10月～2010年3月	28,250	45,111	16,861	37.4%
2010年4月～2010年9月	30,092	46,714	16,622	35.6%
2010年10月～2011年3月	45,454	61,847	16,393	26.5%
2011年4月～2011年9月	43,681	60,060	16,379	27.3%
2011年10月～2012年3月	35,349	51,719	16,370	31.7%
2012年4月～2012年9月	36,871	53,219	16,348	30.7%
2012年10月～2013年3月	39,292	55,617	16,325	29.4%
2013年4月～2013年9月	43,382	59,633	16,251	27.3%
2013年10月～2014年3月	41,250	57,547	16,297	28.3%
2014年4月～2014年9月	47,340	63,635	16,295	25.6%
2014年10月～2015年3月	42,688	58,952	16,264	27.6%
2015年4月～2015年9月	41,004	57,635	16,631	28.9%
2015年10月～2016年3月	33,989	50,539	16,550	32.7%
2016年4月～2016年9月	30,890	47,324	16,434	34.7%
2016年10月～2017年3月	31,766	48,222	16,456	34.1%
2017年4月～2017年9月	36,851	53,045	16,194	30.5%
2017年10月～2018年3月	40,346	56,543	16,197	28.6%
2018年4月～2018年9月	42,020	58,223	16,203	27.8%

（出所）農林水産省HP掲載資料より作成。

注1）オーストラリア産小麦に係る価格（税抜き）。

2）2007年9月～2008年3月期はオーストラリア産小麦の入札なし。

3）2008年4月～2008年9月期はオーストラリア産小麦の入札件数が2件以下であったため、落札価格は公表されていない。

29) 食糧用輸入麦のSBS方式は、小麦・大麦とも米のSBSでとられている方式を準用して、「政府への引渡申込価格」（＝政府買付価格）が予め政府が設定する「買入予定価格以下」で、かつ政府からの「買受申込価格」（＝政府売渡価格）が「引渡申込価格」に一定のマーク・アップを加えた「売渡予定価格」以上であって、「引渡申込価格」と「買受申込価格」の差額が大きい申込みから入札予定数量に達するまで、順次、契約の相手方として決定していく、というものである。そこでは、従来、国家貿易で輸入していた銘柄を本船単位で輸入するものを「区分Ⅰ」（最低輸入単位は1000t）、関税相当量を支払って民間貿易で輸入してきたような特別な需要に対応する銘柄をコンテナ単位で輸入するものを「区分Ⅱ」（最低輸入単位は100t）とした。食糧用輸入麦のSBS方式については、浦田（2007）、倉田（2007）を参照。

飼料用輸入小麦と食糧用輸入小麦は必ずしも銘柄が同じではなく、また、飼料用輸入小麦の S B S については輸送方式が情報提供されていないため（ほとんどがばら積みと思われる）、両者の価格を単純に比較することはできないが、着目したいのは食糧用輸入小麦では政府買付価格と政府売渡価格の売買価格差がこの間 1 t 当たり 1 万 6000 円台でほとんど変わっていないことである。つまり、政府買付価格の上昇・下落に拘わらず、政府売渡価格は政府買付価格にほぼ一定額を加えたものになっているのである。そして、その売買価格差は飼料用輸入小麦のそれよりもかなり大きく設定されている。S B S 以外の一般の国家貿易による輸入も含めた食糧用小麦全体の政府売買価格差もほぼ同水準である³⁰⁾。

これは、食糧用輸入小麦の売買価格差（正確には売買価格差から政府管理経費を引いたもの）が国内産小麦の価格・所得保障の原資に充てられているため、買付価格の変動に拘わらず売買価格差を一定に保つことと、原資確保のために売買価格差を大きく設定することが求められているためである³¹⁾。

このような食糧用輸入小麦の売買価格差に対する飼料用輸入小麦のその小ささは従来も同様であった³²⁾。ただし、上述のように 08 年度以降その売買価格差は一段階縮小し、実需者に対して飼料用小麦を従来より安価に供給する効果を持つものになったが、同時に見ておくべきは、これは飼料用小麦の輸入増加をもたらす効果を有しているため、上述した、小麦の W T O 枠を満たすために配合飼料用小麦を増加させようとする政府の意図とも合致することである。

Ⅶ 「大綱」後における飼料用大麦の輸入をめぐる動向

1 輸入動向

次に、飼料用大麦の輸入をめぐる諸動向を見ていこう。

表 9 は 1996 年以降の大麦の輸入動向を示したものである。

飼料用大麦を見ると、日豪 E P A が発効した 2015 年より前には、98 年に 17 t、99 年に 40 t、00 年に 7547 t、04 年に 30 t、07 年に 22 t、08 年に 183 t、13 年に 397 t の民間貿易による輸入が行われているものの、ほとんどが国家貿易による輸入であることがわかる。これは先の飼料用小麦の場合と同様に、「国家貿易による輸入に課されるマーク・アップ」 < 「民間

30) 注 9 で取り上げた農林水産省『麦の需給に関する見通し』（2018 年 3 月）附属『麦の参考統計表』 p.37 の表を見ると、1 t 当たりの売買価格差は 2008 年度 1 万 0295 円、10 年度 1 万 4957 円、12 年度 1 万 5223 円、14 年度 1 万 6651 円、16 年度 1 万 8633 円となっている。

31) 注 29 で見たように、食糧用輸入小麦の S B S 方式において「『引渡申込価格』と『買受申込価格』の差額が大きい申込みから入札予定数量に達するまで、順次、契約の相手方として決定していく」とされて、マーク・アップの徴収に力点が置かれているのもそのためである。

32) これについては、横山（2002）の表 6-2（pp.250-251）、表 6-4（p.259）、表 7-2（pp.290-291）、表 7-3（p.295）、表 8-2（pp.324-325）、表 8-3（p.327）、を参照。なお、食糧用輸入小麦・食糧用輸入大麦・飼料用輸入小麦・飼料用輸入大麦の政府買入価格・政府売渡価格・売買価格差は、農林水産省『食糧統計年報』（及び前身の食糧庁『食糧管理統計年報』）の中の「食糧管理特別会計種目別損益計算書」から算出することができたが、2001 年版から同計算書が掲載されなくなり、さらに『食糧統計年報』自体が 2008 年版をもって廃刊となったため、01 年度以降、それらが算出ができない状況にある。ただし、食糧用輸入小麦については、注 9、注 30 で取り上げたように、2007 年から毎年 3 月に公表されることになった農林水産省『麦の需給に関する見通し』附属『麦の参考統計表』の中で政府買入価格・政府売渡価格・売買価格差が示されている。

表9 大麦輸入量の推移

単位：t

年	播種用大麦①		食糧用大麦②			飼料用大麦③			大麦合計①+②+③			国内 生産	
	うち 国家貿易	うち 民間貿易	うち 国家貿易	うち 民間貿易		うち 国家貿易	うち 民間貿易		うち 国家貿易 合計	うち 民間貿易 合計			
1996			193,801	193,752	49	1,403,939	1,403,939	0	1,597,740	1,597,691	49	233,200	
1997			195,250	195,004	246	1,412,863	1,412,854	9	1,608,113	1,607,858	255	193,100	
1998			241,061	235,421	5,640	1,228,558	1,228,541	17	1,469,619	1,463,962	5,657	143,600	
1999			218,137	210,249	7,888	1,406,313	1,406,273	40	1,624,450	1,616,522	7,928	205,300	
2000			274,819	274,208	611	1,379,509	1,371,962	7,547	1,654,328	1,646,170	8,158	214,300	
2001			238,044	237,407	637	1,172,930	1,172,930	0	1,410,974	1,410,337	637	206,400	
2002			224,774	224,312	462	1,126,839	1,126,839	0	1,351,613	1,351,151	462	217,500	
2003			241,439	240,730	709	1,200,514	1,200,514	0	1,441,953	1,441,244	709	198,500	
2004			306,692	305,255	1,437	1,132,282	1,132,252	30	1,438,974	1,437,507	1,467	198,600	
2005			283,037	282,335	702	1,146,868	1,146,868	0	1,429,905	1,429,203	702	183,400	
2006			259,278	258,618	660	1,123,701	1,123,701	0	1,382,979	1,382,319	660	174,200	
2007			210,270	209,694	576	1,195,771	1,195,749	22	1,406,041	1,405,443	598	194,600	
2008			320,373	316,080	4,293	974,471	974,288	183	1,294,844	1,290,368	4,476	217,200	
2009			242,966	242,505	461	1,147,575	1,147,575	0	1,390,541	1,390,080	461	179,200	
2010			235,402	235,109	293	1,182,777	1,182,777	0	1,418,179	1,417,886	293	160,900	
2011			223,445	223,136	309	1,089,706	1,089,706	0	1,313,151	1,312,842	309	171,500	
2012	172	0	172	206,959	206,867	92	1,112,176	1,112,176	0	1,319,307	1,319,043	264	172,400
2013	229	0	229	246,197	245,983	214	1,077,538	1,077,141	397	1,323,964	1,323,124	840	182,800
2014	71	0	71	218,323	218,080	243	1,022,864	1,022,864	0	1,241,258	1,240,944	314	169,700
2015	0	0	57	232,059	231,860	199	878,821	876,594	2,227	1,110,880	1,108,454	2,483	176,900
2016	0	0	245	243,480	243,203	277	917,822	159,658	758,164	1,161,302	402,861	758,686	170,400
2017	0	0	126	245,353	244,864	489	959,770	67,824	891,946	1,205,123	312,688	892,561	184,800
2018	0	0	150	269,762	268,439	1,323	994,118	283,672	710,446	1,263,880	552,111	711,919	173,200

(出所)『財務省貿易統計(統計品別推移表)』より作成。

注1) 関税分類における播種用・飼料用以外のものを食糧用とした。

2) 2011年まで播種用は食糧用に含まれる。

3) 国内生産量は二条大麦・六条大麦・裸麦の合計。

貿易による輸入に課される関税相当量」という関係によってもたらされたものである³³⁾。飼料用大麦では07年度から国家貿易による輸入の全量がS B S方式に移行したが、後に見るように、そこでも小麦と同様に、マーク・アップに相当する、政府買付価格と政府売渡価格との売買価格差は食糧用大麦のS B Sの売買価格差よりも小さかった。

同表で飼料用大麦の輸入量を見ると、96年には140万3939 t、97年には141万2863 tあったが、その後は年による変動はありつつも減少傾向となる。そして、04年以降120万 tを上回る年はなくなり、15年以降は恒常的に100万 tを下回っている。

ここで表10で「飼料需給計画」における政府の飼料用輸入大麦の売買計画を見ると、売買計画量は96年度から99年度までは170万 tを超えていたが、00年度は157万6000 t～160万 t、01年度は150万 t～160万 t、02年度は144万1000 t～150万 tと一段水準を下げた。その後は年による変動があるものの、150万 t台に回復することはなく、12年度～14年度は128万8000 t、さらに15年度以降は16年度の100万 tを除いて100万 tを大きく下回っている。これは飼料用大麦

33) 飼料用輸入大麦の1 kg当たりの実際のマーク・アップは96年度1.5円、98年度4.4円であった；横山(2002) p.327, 表8-3より計算。

表10 飼料需給計画における飼料用輸入大麦の政府売買計画

単位：千 t

年度	買入量	売渡量
1996	1,770	1,700
1997	1,735	1,700
1998	1,764	1,700
1999	1,758	1,700
2000	1,576	1,600
2001	1,500	1,600
2002	1,441	1,500
2003	1,398	1,450
2004	1,360	1,400
2005	1,363	1,400
2006	1,200	1,300
2007	1,410	1,410
2008	1,410	1,410
2009	1,410	1,410
2010	1,410	1,410
2011	1,410	1,410
2012	1,288	1,288
2013	1,288	1,288
2014	1,288	1,288
2015	690	690
2016	1,000	1,000
2017	800	800
2018	700	700

(出所) 農林水産省『農林水産省年報』各年度版、農林水産省HP資料より作成。

の輸入動向に対応したものであり、その背景として日本の畜産物生産の縮小に伴う飼料用大麦の需要減少を指摘することができる。

2 WTO枠に関する問題

このような飼料用大麦の輸入減少は、小麦と同様にWTO枠に関する問題を生じさせた。

前掲表9で食糧用大麦を見ると、民間貿易による輸入も恒常的に行われているものの、民間貿易による輸入が比較的多い1998年・99年・08年を除くと輸入の99%以上は国家貿易によるものである。これも「国家貿易による輸入に課されるマーク・アップ」＜「民間貿易による輸入に課される関税相当量」という関係によるものであり、これによって飼料用大麦と同様、食糧用大麦の輸入全体の動向は国家貿易による輸入の動向をほぼそのまま反映したものになっている。ただし、飼料用大麦とは異なって、食糧用大麦の輸入は、年によって大きな増減はあるものの98年以降は概ね24万 t内外で推移しており、減少傾向は見られない。

先述のように大麦についてもWTO枠が設けられており、それは2000年度以降は毎年136万9000 tとされている。そして、日本政府が同枠を「輸入義務量」に近い捉え方をしてきたと考えられる下では、これを飼料用大麦と食糧用大麦の国家貿易による輸入によって満たすことが求められることになる（12年度からは関税分類の変更によって播種用小麦が加わる）。そして、食糧用大麦が概ね24万 t内外で推移している中では、これとWTO枠の136万9000 tとの差である113万 t前後を飼料用大麦で埋める必要がある（表9で示されているように播種用大麦は微々たるものである）。従来、飼料用

大麦はこれを満たすのに十分な量であった。その結果、表9でわかるように「国家貿易合計」は01年度までは恒常的に136万9000 tを上回り、WTO枠を満たしていた（先述のように95年度から99年度まではWTO枠自体が136万9000 tよりも小さかった）。

しかし、90年代末からの飼料用大麦の輸入減少の中、「国家貿易合計」は02年に135万1151 tとなり、その後は03年度～07年度は136万9000 tを超えるものの、08年には129万0368 tと再び136万9000 tを割り込み、09年度・10年度には136万9000 tを超えるが、11年以降は恒常的にWTO枠を下回るようになり、14年には124万0944 tにまで落ち込んだ。

なお、小麦と同様、国家貿易によって輸入される食糧用大麦には、マーク・アップが課せられない「大臣証明制度」の対象となるもの（輸出向け加工貿易品目の原料となる大麦）が含まれるが、05年度以降の同制度対象の大麦の輸入量は、05年度1592 t、06年度466 t、07年度2073 t、08年度748 t、09年度105 t、10年度155 t、11年度541 tであり、06年度以降は輸入されていない³⁴⁾。それゆえ、小麦の場合と異なり、同制度対象の大麦の動向はWTO枠との関係ではネグリジブルなものと言える。

ここで表10の政府の飼料用輸入大麦の売買計画と表9の飼料用大麦の「国家貿易」との数値を比較すると、SBS方式に全面的に移行する07年度より前も後者は前者を下回っていたが、

34) 農林水産省『麦の需給に関する見通し』（2018年3月）附属『麦の参考統計表』p.36。

07年度以降もその動向は変わっていない。SBS方式が導入され、さらに同方式に完全に移行した後も動向に変化がないということは、飼料用小麦の場合と同様に、同方式の導入が政府が意図するようには実需者の飼料用大麦の需要増加に繋がっていないことを示している。

飼料全体の需要が減退する中、大麦についてもWTO枠を恒常的に満たすことは困難な状況になっている。

3 SBSの見積合せ及び入札・落札をめぐる動向

飼料用大麦のSBSに係る資料上の制約は飼料用小麦と同じである。これを踏まえて、以下、SBSの結果を分析していく。

表11は飼料用輸入大麦のSBSの実施状況を示したものである。飼料用輸入大麦の見積合せは飼料用輸入小麦と一緒にされるため、双方の回数は同じである。

これを見ると、飼料用大麦の入札実施回数は2005年度～09年度は見積合せ回数と同じであったが、10年度以降、入札実施回数は見積合せ回数を大きく下回っている。これは、先に触れたように09年度から飼料用大麦の輸入の全量がSBS方式になったために見積合せ回数が増加したことも一要因であるが、見積合せをしても入札の申込みがなかった回が多かったために見積合せの回数を増やさざるを得なかったことによるものでもある。そこにはやはりWTO枠を満たすために見積合せ回数を増やして飼料用大麦の輸入量を可能な限り増加させようとする政府の意図があったと読み取ることができよう。

また、同表を見ると、08年度以降、平均落札価格公表回数は入札実施回数を恒常的に下回り、とくに11年度以降になると、平均落札価格公表回数は1桁前半ないし0になっている。これも飼料用輸入小麦の場合と同様、落札輸入業者が2社以下という状況が常態化していることを示している。

それゆえ、飼料用輸入大麦についてもSBS落札価格のデータは限定されるが、表12をもとにSBS落札価格の動向を分析しよう。

1t当たりの政府買付価格は99年度第1回に1万6401円だったものが、国際大麦価格の動向を反映してその後上昇傾向を見せ、07年度第6回には5万1291円、08年度第1回には5万1072円と5万円を超えるが、その後大きく下落して08年度の第10回には1万5000円を割り込んで1万4801円になる。その後は概ね2万円前後で推移するが、10年度第10回から再び上昇傾向を見せ、12年度第30回に2万8595円に跳ね上がって以降3万円前後で推移する。ただし、16年度第24回には2万1022円に下落している。

政府売渡価格は政府買付価格と連動した動きを見せているが、そこでは、05年度第2回から07年度第6回及び08年度第1回にかけての政府買付価格の上昇に伴って、2700円を超えていた売買価格差が1900円台にまで縮小していることが注目される。これは先に見た飼料用小麦の場

表11 飼料用輸入大麦のSBSの実施状況

	見積合せ回数	うち入札実施回数	
		うち平均落札価格公表回数	
1999年度	2 + a	2 + a	2 + a
2005年度	5	5	5
2006年度	6	6	5
2007年度	6	6	6
2008年度	10	10	8
2009年度	14	14	9
2010年度	34	20	5
2011年度	47	19	2
2012年度	47	24	3
2013年度	47	22	1
2014年度	45	23	3
2015年度	44	20	1
2016年度	37	11	1
2017年度	47	15	0
2018年度	44	16	0

(出所) 澁谷 (1999) p.19, 農林水産省HP掲載資料より作成。

注1) 1999年度は第1回・第2回見積合せの結果のみ公表。

2) 2000年度～05年度は公表資料なし。

3) 2018年度は19年2月末までの回数。

4) 2018年度第6回見積合せでは、入札は行われたが、落札数量は0であった。

表12 飼料用輸入大麦のS B S 落札価格の状況

	平均落札価格 (加重平均)		売買価格差	売買価格差比率
	政府買付価格①	政府売渡価格②	③ = ② - ①	③/②
1999年度第1回	16,401	19,302	2,901	15.0%
第2回	14,688	17,588	2,900	16.5%
2005年度第1回	19,328	22,051	2,723	12.3%
第2回	18,084	20,814	2,730	13.1%
第3回	18,643	21,375	2,732	12.8%
第4回	19,093	21,506	2,413	11.2%
第5回	19,222	21,627	2,405	11.1%
2006年度第1回	19,956	22,291	2,335	10.5%
第2回	21,460	23,815	2,355	9.9%
第3回	22,556	24,912	2,356	9.5%
第4回	25,912	28,191	2,279	8.1%
第5回	29,530	31,768	2,238	7.0%
2007年度第1回	32,277	34,232	1,955	5.7%
第2回	34,139	36,082	1,943	5.4%
第3回	34,701	36,631	1,930	5.3%
第4回	34,915	36,864	1,949	5.3%
第5回	44,323	46,253	1,930	4.2%
第6回	51,291	53,219	1,928	3.6%
2008年度第1回	51,072	52,993	1,921	3.6%
第2回	46,022	47,949	1,927	4.0%
第3回	46,025	47,945	1,920	4.0%
第4回	42,935	44,852	1,917	4.3%
第6回	38,139	40,049	1,910	4.8%
第7回	27,209	29,109	1,900	6.5%
第8回	20,485	22,384	1,899	8.5%
第10回	14,801	16,698	1,897	11.4%
2009年度第1回	16,861	18,845	1,984	10.5%
第2回	20,469	22,452	1,983	8.8%
第3回	20,128	22,200	2,072	9.3%
第5回	20,852	22,833	1,981	8.7%
第6回	20,177	22,158	1,981	8.9%
第7回	22,980	24,964	1,984	7.9%
第10回	18,732	20,713	1,981	9.6%
第13回	21,080	23,061	1,981	8.6%
第14回	19,932	21,913	1,981	9.0%
2010年度第3回	18,480	20,491	2,011	9.8%
第4回	20,158	22,168	2,010	9.1%
第8回	20,146	22,154	2,008	9.1%
第9回	18,298	20,307	2,009	9.9%
第10回	25,080	26,774	1,694	6.3%
2011年度第36回	23,823	25,391	1,568	6.2%
第45回	23,999	25,557	1,558	6.1%
2012年度第14回	23,898	25,453	1,555	6.1%
第30回	28,595	30,150	1,555	5.2%
第36回	29,569	31,124	1,555	5.0%
2013年度第15回	32,618	34,100	1,482	4.3%
2014年度第4回	29,285	30,686	1,401	4.6%
第15回	30,676	32,074	1,398	4.4%
第22回	32,118	33,516	1,398	4.2%
2015年度第21回	28,224	29,624	1,400	4.7%
2016年度第24回	21,022	22,430	1,408	6.3%

(出所) 澁谷 (1999) p.19, 農林水産省HP掲載資料より作成。

注1) 輸出国・銘柄に係るデータは提示されていない。

2) 価格は税抜き。

合と同様であり、そこにはやはり、政府買付価格の上昇をそのまま政府売渡価格に反映させたくない実需業者の意向を受けた輸入業者がSBSの売買価格差を縮小して入札に臨めるよう、「国で定める売渡予定価格」を政府買付価格の上昇幅よりもかなり低い上昇幅で止める政府の方針があったことが推測される。

08年度第2回以降は政府買付価格が下落するが、05年度に政府買付価格が1万8000円台～1万9000円台の際に2400円台～2700円台だった売買価格差は、09年度第10回・同第14回・10年度第3回では政府買付価格はだいたい同じ水準であったにも拘わらず2000円前後となっており、05年度よりも一段小さくなっている。

12年度第14回から14年度第22回にかけて政府買付価格の水準が再び上昇すると、売買価格差は縮小傾向を見せる。加えて、政府買付価格が3万円前後だった06年度第5回・07年度第1回の政府売買価格差は2000円前後だったが、12年度第36回・13年度第15回・14年度第4回・同第15回・同第22回には政府買付価格が3万円前後だったにも拘わらず、売買価格差は1398円～1555円となっていて、06年度・07年度よりも一段小さくなっている。これは実需者に対して飼料用輸入大麦を従来よりも安価に供給する効果を持つ。

ここで飼料用輸入大麦の落札価格の動向の特徴をさらに浮かび上がらせるために、表13の食糧用輸入大麦のSBS落札価格（輸入区分I〔本船にばら積みする方式〕）の状況と対比してみよう³⁵⁾。なお、食糧用輸入大麦のSBSは07年度に開始されたため、同表のデータもそれ以降のものである。

表13 食糧用輸入大麦のSBS落札価格の状況（輸入区分I〔本船にばら積みする方式〕）

	落札価格（加重平均）		売買価格差 ③=②-①	売買価格差比率 ③/②
	政府買付価格①	政府売渡価格②		
2007年9月～2008年3月	62,923	72,047	9,124	12.7%
2008年4月～2008年9月	59,479	68,636	9,157	13.3%
2008年10月～2009年3月	29,222	38,378	9,156	23.9%
2009年4月～2009年9月	31,037	40,195	9,158	22.8%
2009年10月～2010年3月	29,165	38,323	9,158	23.9%
2010年4月～2010年9月	30,227	39,183	8,956	22.9%
2010年10月～2011年3月	33,985	42,842	8,857	20.7%
2011年4月～2011年9月	36,113	45,127	9,014	20.0%
2011年10月～2012年3月	30,772	39,816	9,044	22.7%
2012年4月～2012年9月	30,187	39,254	9,067	23.1%
2012年10月～2013年3月	39,060	48,127	9,067	18.8%
2013年4月～2013年9月	非公表	非公表	—	—
2013年10月～2014年3月	40,638	49,684	9,046	18.2%
2014年4月～2014年9月	40,198	49,224	9,026	18.3%
2014年10月～2015年3月	44,618	53,666	9,048	16.9%
2015年4月～2015年9月	47,358	56,414	9,056	16.1%
2015年10月～2016年3月	40,611	49,747	9,136	18.4%
2016年4月～2016年9月	34,473	43,678	9,205	21.1%
2016年10月～2017年3月	34,799	43,936	9,137	20.8%
2017年4月～2017年9月	36,254	45,236	8,982	19.9%
2017年10月～2018年3月	37,856	46,846	8,990	19.2%
2018年4月～2018年9月	40,320	49,324	9,004	18.3%

（出所）農林水産省HP掲載資料より作成。

注1）オーストラリア産小麦に係る価格（税抜き）。

注2）各年度のSBSの落札価格は半期ごとに示されているが、初年度の2007年度は07年9月～08年3月の期間で示されている。

注3）2013年4月～9月期はオーストラリア産大麦の入札件数が2件以下であったため、落札価格は公表されていない。

35) 注29に同じ。

輸入大麦でも飼料用と食糧用の銘柄は必ずしも同じではなく、また、飼料用輸入大麦のSBSは輸送方式が情報提供されていないために（ほとんどがばら積みと思われる）、両者の価格を単純に比較することはできないが、着目すべきは、食糧用輸入小麦と同様に食糧用輸入大麦でも、政府買付価格の変動に拘わらず、政府買付価格と政府売渡価格の売買価格差が1 t当たり9000円前後でほとんど変わっていないことである。加えて、その売買価格差は飼料用輸入大麦のそれよりもかなり大きい。

これは、食糧用輸入小麦と同様、食糧用輸入大麦の売買価格差（正確には売買価格差から政府管理経費を引いたもの）が国内産大麦の価格・所得保障の原資の一部に充てられているため、その原資を確保する必要性から来ている。

このような食糧用輸入大麦に対する飼料用輸入大麦の売買価格差の小ささは従来も同様であった³⁶⁾。ただし、09年度以降その売買価格差は一段階縮小し、実需者に対して飼料用大麦を従来より安価に供給する効果を持つものになったが、これは飼料用大麦の輸入を促進させ、大麦のWTO枠を満たす方向にプラスの作用を持つものでもある。

先に、「大綱」に基づいて国内産飼料用大麦に係る制度が廃止されて以降、飼料用麦の国内生産に係る施策は行われなかったことを見たが、その背景の1つとして、SBSの政府売買価格差縮小に見られる、飼料用小麦・飼料用大麦の輸入増加を図る施策の推進を挙げることができよう。

Ⅷ 日豪EPA・TPP11・日欧EPAの発効と飼料用麦の民間貿易による輸入への移行

冒頭で触れたように、近年の日豪EPA・TPP11・日欧EPAの発効に伴っては、協定締結国からの飼料用麦の輸入を民間貿易に移行させるという、飼料用麦政策を把握する際に無視することができない、輸入制度の大幅な改編が行われた。

2015年1月に発効した日豪EPAでは、麦に係る日本市場へのアクセスに関して、①食糧用については、協定の効力発生の日の後5年目の年又は両締約国が合意する他の年のいずれか早い年において見直しを行うとして、EPAの対象からは当面外されることになったが、②飼料用については、食糧用への横流れの防止装置を講じた上で民間貿易に移行して無税化するとされた。

前掲表4を見ると、15年まで飼料用小麦の民間貿易による輸入はほとんどなかったが、16年に21 tが輸入された後、17年には一挙に12万4576 tが輸入され、18年は6345 tの輸入になっている。これはすべてオーストラリア産である。前掲表9を見ると、飼料用大麦についても民間貿易で15年に2227 tの輸入が行われ、これが16年には一挙に75万8164 tに増え、17年には89万1964 t、18年には71万0446 tの輸入になっている。これもすべてオーストラリア産である。そして、飼料用小麦・飼料用大麦とも、民間貿易による輸入の増加に伴って、国家貿易による輸入が減少している。

TPP11は、12ヶ国参加予定の当初のTPPから離脱を表明したアメリカに関連する部分を除外したものがその協定内容になる。そこでは、(ア)小麦に関して、①食糧用については、カナダ・オーストラリアに対して国別枠（初年度カナダ4.0万 t・オーストラリア3.8万 t→7年目以降同5.3万 t・5.0万 t）を新設し、これをSBS方式での国家貿易による輸入で行うと

36) 注32に同じ。

もに、WTO枠のマーク・アップ（上限ではなく、実際の額）を9年目までに45%削減し、新設する国別枠のマーク・アップも同じ水準にする、②飼料用については、カナダ・オーストラリアから輸入するものを食糧用への横流れ防止措置を講じた上で民間貿易に移行して無税化する、とした。（イ）大麦に関しては、食糧用について小麦における国別枠の代わりにTPP枠（初年度2.5万t→7年目以降6.5万t）を新設する以外は小麦と同じである。

日欧EPAでは、（ア）小麦に関して、①食糧用についてはEU枠を新設し（初年度200t→7年目以降270t）、これをSBS方式での国家貿易による輸入で行うとともに、EU枠のマーク・アップを9年目までに45%削減する、②飼料用については食糧用への横流れ防止措置を講じた上で民間貿易に移行して無税化する、とした。（イ）大麦に関しては、食糧用について新設されるEU枠を即時30tにする以外は小麦と同じである。

TPP11と日欧EPAは発効したばかりであるため（先述のように、前者は18年12月、後者は19年2月）、それらが実際に日本の麦の輸入に及ぼす影響は現時点では明らかでないが、飼料用麦について言えば、日豪EPA発効の際と同様に、小麦・大麦ともに民間貿易による輸入の増加と国家貿易による輸入の減少が生じると予想される。

このような飼料用麦の民間流通移行・無税化について、農林水産省は「飼料用麦については、これまで国家貿易制度により輸入されてきたが、機動的な買付け・スポット取引が可能となるように実需者団体は従来より民間貿易を要望」しており、「飼料用麦は現行でも国家貿易制度（SBS）の下で政府管理経費相当のマークアップ（実質経費）のみ徴収」しているが、民間貿易移行によって「生産国の事情により発生した低品質小麦等を、従来より安価かつ機動的に確保することを期待」できるとしている³⁷⁾。先に見たように、飼料用の小麦・大麦のSBSについてはこの間売買価格差が縮小しており、「政府管理経費相当のマークアップ（実質経費）のみ」はこの状況を示していると捉えらえるが、無税化でさらに安価になるとしている。

ただし、飼料用麦の民間貿易移行は、これに止まらない意味を持っている。

先に見たように、小麦・大麦とも、食糧用の輸入に大きな変化がない中で（小麦については「大臣証明制度」対象の輸入は減少している）、飼料用は飼料需要の減少の影響を受けて近年輸入が減少しており、その結果、小麦・大麦ともWTO枠を満たせない状況が生じている。このような中で、飼料用の輸入を国家貿易から民間貿易に移せば、WTO枠の量を曖昧にすることができるため、日本政府として枠を満たす負担を減じることができる。ただし、小麦・大麦のWTO枠は「カレント・アクセス」であるために、飼料用の民間貿易移行がなされても、食糧用・飼料用の国家貿易・民間貿易を合わせた輸入量がWTO枠を大きく下回る事態はできる限り避けなければならない。それゆえ、民間貿易移行に伴う飼料用の無税化は、飼料需要が減少する中でも、麦の輸入量を可能な限りWTO枠に近づけるべく、飼料用の輸入量を若干なりとも増加させるための手段としても捉えることができる。

また、TPPに関して農林水産省は、食糧用小麦の国別枠、食糧用大麦のTPP枠の新設について、「国別枠・TPP枠を通じた輸入は、既存のWTO枠を通じて現在輸入されているものの一部が置き換わることが基本で、国内産麦に置き換わるものではなく、したがって輸入の増大は見込み難い」旨の説明を行っている³⁸⁾。しかし、新たに国別枠・TPP枠が設けられた下で輸入総量の増大を確実に防ぐには、小麦についてはカナダ・オーストラリアに（当初のTPP段階ではアメリカにも）、大麦についてはカナダ・オーストラリア及びその他のTPP11

37) 農林水産省生産局畜産部飼料課『飼料をめぐる情勢』2016年4月、p.24。

38) 農林水産省「品目毎の農林水産物への影響について」2015年11月。

加盟国に（当初のT P P段階ではアメリカにも）、W T O枠での既存の輸入量を減らしてもらう以外にはないが、貿易拡大を趣旨とするT P P交渉の合意がそのようなものであるはずはない。従来の輸入量に加えて国別枠・T P P枠で日本がいつその輸入を行うとしたもの、と捉えるのが自然である³⁹⁾。この場合、「国別枠・T P P枠を通じた輸入は、既存のW T O枠を通じて現在輸入されているものの一部が置き換わることが基本」とするためには、W T O枠に少なくとも国別枠・T P P枠の分に相当する「空き」を作ることが必要になる。飼料用麦の民間貿易移行はこのための最適の措置としても捉えることができる。

日豪E P Aの発効が15年1月、T P Pの大筋合意が15年10月という時間的な流れを考えると、日豪E P Aにおいて行われた「飼料用麦の民間貿易移行」が、W T O枠を満たすという負担を減じることに加えて、T P P大筋合意に向けた「T P Pは国内の麦生産に影響を与えない」という国内向けの説明に利用できるという認識が政府内部にあったとしても不思議ではない。日欧E P Aでも同様の措置が講じられたのは、先の2つの協定との整合を図る必要性とともに、W T O枠との関係でメリットを持っていたため、と考えられる。

Ⅹ むすび

以上、「大綱」後における飼料用麦政策の展開動向を飼料用麦の国内生産・輸入をめぐる諸動向と関わらせて分析してきた。

見てきたように、国内産飼料用大麦の生産は2002年度をもって廃止され、その後は小麦を含めて飼料用麦の国内生産に係る施策は行われていない。国内産飼料用大麦の購入に実需者団体が制度発足当初から消極的だったこともあり、1980年代以降新自由主義的政策の流れが強まる中で、飼料用麦政策は80年代前半に国内産飼料用大麦の生産を抑制・縮小させる方向に転じたが、「大綱」による「国内産飼料用大麦に係る制度の廃止」の提起は、大麦のみならず小麦も含めて飼料用麦の国内生産を放棄させるものになった。

一方、国内のふすま需要が減少する中、「大綱」は「専増産ふすま制度の廃止及び関連対策の実施」を打ち出し、これを受けて専増産ふすま制度は02年度を最後に廃止された。しかし、これは飼料用小麦の輸入減少を招き、食糧用と合わせた小麦の輸入量がW T O枠を満たせないという問題を発生させた。これに対して、飼料用小麦について、国家貿易による輸入におけるS B S方式の導入や、国家貿易によって輸入された飼料用小麦の売買価格差の縮小など、その輸入を増加させるための施策が行われた。大麦についても、飼料用の輸入が減少し、食糧用と合わせた大麦の輸入量がW T O枠を満たせないという問題が発生した。これに対して、飼料用大麦について、国家貿易による輸入におけるS B S方式の導入や、国家貿易によって輸入された飼料用大麦の売買価格差の縮小など、飼料用小麦と同様、輸入を増加させるための施策が行われた。しかし、畜産物の輸入増加の影響による国内の畜産物生産の縮小を要因とする飼料需要減少の中で、飼料用小麦・飼料用大麦とも必ずしも政府の意図どおりには輸入は増加しておらず、食糧用と合わせた輸入量は小麦・大麦ともW T O枠を恒常的に満たすものにはなっていない。

39) T P P11において、日本は米についてW T O枠とは別に、発効時0.6万t（3年維持）→13年目を降0.84万tのオーストラリア産の輸入枠を設けた。アメリカが離脱する前の当初のT P Pでは、これに加えて、発効時5万t（3年維持）→13年目を降7万tのアメリカ産の輸入枠も設けていた。

そのような中、日豪EPA・TPP11・日欧EPAの発効に伴う飼料用麦の民間貿易による輸入への移行と無税化は、WTO枠を曖昧にすることによって同枠を満たすための日本政府の負担を減じるとともに、飼料用麦の輸入量を若干なりとも増加させるための手段にもなる。しかし、これは飼料用麦の輸入傾斜をいっそう進めるものであり、この下では国内産飼料の一環に麦が再び位置づけられる可能性は断ち切られてしまう。

以上より、「大綱」後における飼料用麦政策は「飼料用麦の輸入への傾斜をいっそう進め、その国内生産を放棄するもの」と性格づけることができるだろう。

(付記)

本稿は、日本学術振興会・2018年度科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）（基盤研究（C））「輸入小麦政府売却方式・国産小麦取引方式の変遷と製粉企業の経営行動・再編」（課題番号18K05842研究代表者・横山英信）の研究成果の一部である。

引用文献

- 浦田高宣（2007）「食糧用麦のSBS方式の概要」『輸入食糧協議会報』（輸入食糧協議会事務局）2007年1月号。
- 倉田光信（2007）『食糧用麦のSBS制度の概要について』『製粉振興』（製粉振興会）2007年2月号。
- 重田勉（2007）『麦政策改革と製粉産業』製粉振興会。
- 澁谷和彦（1999）「飼料用輸入麦の同時契約（SBS）方式の概要について」『畜産の情報』（畜産振興事業団）1999年12月号。
- 堀田邦雄（1999）「飼料用麦の同時契約方式について」『輸入食糧協議会報』（輸入食糧協議会事務局）1999年8月号。
- 横山英信（2002）『日本麦需給政策史論』八朔社。
- 横山英信（2003）「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。
- 横山英信（2007）「民間流通移行後の麦をめぐる諸問題と麦政策・制度の再編」『アルテス・リベラレス』（岩手大学人文社会科学部紀要）第85号。

(2019年4月15日受理)