

## 日本の麦需給構造と2020年食料・農業・農村基本計画 — 麦需給・生産をめぐる現況を踏まえた、基本計画提示施策の検討 —

横 山 英 信

- I 課題の設定
- II 2020年食料・農業・農村基本計画と麦の需給・生産
  - 1 「食料自給率の目標」と「麦の生産努力目標」について
  - 2 「麦の生産努力目標」に照らした麦の需給・生産に係る施策の着目点
- III 麦加工品の輸出促進施策の検討
  - 1 食料・農産物輸出額の動向とそこにおける留意点
  - 2 麦需給構造から見た麦加工品輸出促進施策の問題点
- IV 麦に係る「畑作物の直接支払交付金」に関する検討
  - 1 麦に係る「畑作物の直接支払交付金」の仕組み
  - 2 生産者手取価格の生産費カバー率の推移
  - 3 麦の生産動向と麦に係る「畑作物の直接支払交付金」の効力
  - 4 T P P 11・日米貿易協定のマークアップへの影響
- V 麦の生産費低減を図る施策の検討
- VI 米政策改革と転作麦に係る施策の検討
- VII 国産麦の需要拡大を図る施策の検討
- VIII むすび

### I 課題の設定

2020年3月に食料・農業・農村基本計画（以下、「基本計画」と略）が閣議決定された。

基本計画は、1961年6月制定の農業基本法に代わるものとして1999年7月に制定された食料・農業・農村基本法（以下、「新基本法」と略）における次の規定、すなわち「政府は、食料、農業及び農村に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という。）を定めなければならない。」（第15条第1項）に基づいて策定されるものであり、「政府は、食料、農業及び農村をめぐる情勢の変化を勘案し、並びに食料、農業及び農村に関する施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね五年ごとに、基本計画を変更するものとする。」（第15条第7項）とされている。

最初の基本計画は2000年3月に策定され、その後、05年3月、10年3月、15年3月と、5年ごとに見直し・策定が行われて、今回の20年基本計画は5回目のものである。

初回から今回まで、基本計画の構成は「第1 食料、農業及び農村に関する施策についての

基本的な方針」「第2 食料自給率の目標」「第3 食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策」「第4 食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項」と変化しておらず、基本計画下で行う施策が「第3」の「1. 食料の安定供給の確保に関する施策」「2. 農業の持続的な発展に関する施策」「3. 農村の振興に関する施策」において提示されていることも同様である<sup>1)</sup>。

このうち、基本計画の「中軸」として見ることができる（後述）「第2」の食料自給率の目標達成の成否は、食料・農産物の需給・生産に直接関係する、「第3」の「1.」「2.」の施策の内容に大きく左右されると考えられる。それゆえ、その内容が食料自給率の目標達成に適合的であるかどうかを検討することは、基本計画の実効性を判断する上で重要な意味を持つ。そして、それには「第3」の「1.」「2.」の内容を各農産品目の需給・生産をめぐる現況に照らして具体的に検討し、それらを総合した評価を行うことが必要である。

本稿はこのような作業の一環として、日本において米に次ぐ主食の位置を占めている麦を対象として、「第3」の「1.」「2.」で提示されている麦に係る主な施策を分析し、それらが食料自給率の目標達成に適合的であるかどうかを明らかにすることを課題とする。なお、主な施策のうち農地や担い手に係る施策などは複数の農産品目に横断的に関係するため、麦という単一の品目における検討のみではその目標達成の適合性を判断することはできないが、何らかの示唆は得られると考えられる。

## Ⅱ 2020年食料・農業・農村基本計画と麦の需給・生産

### 1 「食料自給率の目標」と「麦の生産努力目標」について

新基本法は「国民に対する食料の安定的な供給については、世界の食料の需給及び貿易が不安定な要素を有していることにかんがみ、国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄とを適切に組み合わせて行われなければならない。」（第2条第2項）として、食料供給の方策として輸入を明確に位置づける一方、国内農業生産の増大を基本とする姿勢も打ち出した。そして、基本計画で定める事項の1つに「食料自給率の目標」を置き（第15条第2項第2号）、それは自給率の向上を図ることを旨として定めるとした（同条第3項）。

食料自給率の目標については、新基本法の制定過程において、それを設定するかどうか、その向上を図ることを旨とするかどうか、について国会でかなりのやりとりが行われ、その結果として現行の規定に落ち着いたという経緯があり<sup>2)</sup>、また、「基本計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。」として提示されている第15条第2項の4事項の他の3事項と異なっており極めて具体的であるがゆえに<sup>3)</sup>、それは基本計画の中軸をなしていると見ていい。

20年基本計画の「第2」では、供給熱量ベースの総合食料自給率について18年度の37%

1) 「第3」については、2005年基本計画から「1.」「2.」「3.」に加えて「団体の再編整備（等）に関する施策」という項目が追加され、さらに10年基本計画からはその時々々の社会・経済情勢に対応する施策に係る項目も盛り込まれるようになっていく。

2) これは新基本法第2条第2項の「国内の農業生産の増大を図ることを基本とし」という文言もめぐっても同様であった。これらの経緯については横山（2001）pp.206-209を参照。

3) 他の3事項は「食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針」（第15条第1項第1号）、「食料、農業及び農村に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策」（同第3号）、「前三号に掲げるものの他、食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項」（同第4号）である。

(912kcal/2443kcal) を30年度に45% (1031kcal/2314kcal) まで引き上げるとして、各農産品目について生産努力目標を掲げている。

ここでは、小麦については18年度の実産量76万tを30年に108万tまで、大麦・裸麦については同期間に17万tを23万tまで、それぞれ増加させるとされ、そのために同期間に、小麦については単収(10a当たり)を399kgから454kgへ、作付面積を21万haから24万haへ、大麦・裸麦については289kgから337kgへ、6.1万haから6.7万haへ、それぞれ増加させることが打ち出されている<sup>4)</sup>。また、目標達成に向けて克服すべき課題として、小麦及び大麦・裸麦とも「国内産小麦(大麦・はだか麦)の需要拡大に向けた品質向上と安定供給」「耐病性・加工適性等に優れた新品種の開発導入の推進」「団地化・ブロックローテーションの推進、排水対策の更なる強化やスマート農業の活用による生産性の向上」「ほ場条件に合わせて単収向上に取り組むことが可能な環境の整備」が挙げられている。

## 2 「麦の生産努力目標」に照らした麦の需給・生産に係る施策の着目点

### (1) 農林水産物・食品輸出促進に係る施策

「第2」では「1. 食料自給率」の「(4) 食料自給率の向上に向けた課題と重点的に取り組むべき事項」において、①食料消費(「ア 消費者と食と農とのつながりの深化」「イ 食品産業との連携」)、②農業生産(「ア 国内外の需要の変化に対応した生産・供給」「イ 国内農業の生産基盤の強化」)が挙げられているが、注目されるのは、②の「ア」で「更なる輸出拡大を図るため、諸外国の規制やニーズにも対応できるグローバル産地づくりを進める必要がある」として、自給率向上の一手段として輸出が位置づけられていることである。これは「自給率=国内生産/国内消費」であるため、国内消費向けであれ、輸出向けであれ、国内生産の増大が自給率向上に繋がることによる<sup>5)</sup>。

また、「第3」の「1.」では、「(2) グローバルマーケットの戦略的な開拓」の「① 農林水産物・食品の輸出促進」において「農業・農村の持続性を確保し農業の生産基盤を維持していくため、品目ごとの特性を踏まえて国内需要に応じた生産を拡大することに加え、我が国の高品質な農林水産物・食品を輸出に仕向けるための努力を官民の総力を挙げて行い、可能な限り輸出を拡大していく」とし、そのための施策として「ア 輸出阻害要因の解消等による輸出環境の整備」「イ 海外への商流構築、プロモーションの促進」「ウ 食産業の海外展開の促進」を挙げている。さらに、「(6) TPP等新たな国際環境への対応、今後の国際交渉への戦略的な対応」では「輸出重点品目の関税撤廃等、我が国農産品の輸出拡大につながる交渉結果の獲得を目指す」ことを打ち出している。

従来から小麦粉をはじめとする麦加工品は農林水産物・食品の輸出の重要な一環をなしてきた。それゆえ、以上の輸出促進施策は麦の需給・生産に関する施策の一つにもなる。

### (2) 麦の国内生産に係る施策

20年基本計画で麦について直接の言及が行われている箇所は、「第3」の「2.」の「(6) 需要構造等の変化に対応した生産基盤の強化と流通・加工構造の合理化」の「③ 米政策改革の着実な推進と水田における高収益作物等への転換」における「イ 麦・大豆」と「オ 米・

4) 20年基本計画における各農産物の単収と作付面積の目標の具体的な数値は、20年基本計画附属資料の「食料自給率目標と食料自給力指標について」に掲載されている。

5) 20年基本計画の「第1」でも「2. 施策の推進に当たっての基本的な視点」の「(1) 消費者や実需者のニーズに即した施策の推進」において「輸出拡大の目的は、海外への販路の拡大を通じて農林業漁業者の所得向上を図ることであり、国内生産の増大を通じて、食料自給率の向上に寄与する。」とされている。

麦・大豆等の流通」である。

「イ」では「麦については、国産麦の購入希望数量が販売予定数量を上回っている状況にあり、大豆についても健康志向の高まりにより需要が伸びている。湿害、連作障害、規模拡大による労働負担の増加、気象条件の変化等の低単収要因を克服し、実需の求める量・品質・価格の安定を実現して更なる需要の拡大を図る必要がある。／このため、『麦・大豆増産プロジェクト』を設置し、実需者の求める量・品質・価格に着実に応えるため食品産業との連携強化を図るとともに、作付の連担化・団地化やスマート農業による生産性向上等を通じたコストの低減、基盤整備による水田の汎用化、排水対策の更なる強化、耐病性・加工適性等に優れた新品種の開発・導入、収量向上に資する土づくり、農家自らがスマートフォン等で低単収要因を分析しては場に合わせた単収改善に取り組むことができるソフトの普及等を推進する。」とし、「オ」では「米・麦・大豆等生産者と消費者双方がメリットを享受し、効率的・安定的に消費者まで届ける流通構造を確立するため、『農業競争力強化支援法』（平成29年法律第35号）及び『農業競争力強化プログラム』（平成28年11月農林水産業・地域の活力創造本部決定）に基づき、米卸売業者などの中間流通の抜本的な合理化を推進するとともに、統一規格の輸送資材や関連機材の導入、複数事業者や他品目との配送の共同化等による物流効率化を推進する。」としている。

ここで挙げられている内容は「第3」の「2.」の他の部分、すなわち「(1) 力強く持続可能な農業構造の実現に向けた担い手の育成・確保」「(3) 担い手等への農地集積・集約化と農地の確保」「(5) 農業の成長産業化や国土強靱化に資する農業生産基盤整備」「(7) 情報通信技術等の活用による農業生産・流通現場のイノベーションの促進」の内容と重なるが、それは麦が重要な水田転作作物でもあるがゆえに、米政策改革との関連で麦に関する項を1つ起こしてそこで取り組むべき内容をまとめる必要があったためであろう。それは当然、先に触れた「第2」で「克服すべき課題」として挙げられたものとも重なる。

「イ」「オ」とも麦単独ではなく大豆や米と一緒に扱われているのは、それが米政策改革との関連において取り上げられていることと同時に（大豆も重要な水田転作作物である）、そこで挙げられている施策の中には、新品種の開発・導入など麦という単一品目の範囲で把握できるものもあるものの、施策の多くが農地の連担化・団地化、スマート農業、水田汎用化、排水対策、単収改善、物流合理化など農産物全般に係る生産費低減を図る施策であり、複数の品目に横断的に関係する性格を持っているためであろう。

さて、以上に加えて麦の国内生産に関して注目すべきは、「第3」の「2.」の「(4) 農業経営の安定化に向けた取組の推進」の「① 収入保険制度や経営所得安定対策等の着実な推進」の中の「イ 経営所得安定対策等の着実な実施」において「『農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律』（平成18年法律第88号）に基づく畑作物の直接支払交付金及び米・畑作物の収入減少緩和交付金、・・・等の措置を安定的に実施する。」とされていることである。これは畑作物の国内生産に大きな影響を与える価格・所得政策である「畑作物の直接支払交付金」が麦についても継続されることを示したものであり、それゆえ基本計画の実効性を判断するためにはこの施策の検討も不可欠となる。

そして、以上を踏まえると、20年基本計画での食料自給率目標に対応した「麦の生産努力目標」が達成されるかどうかを判断するには、①麦加工品の輸出促進施策、②麦に係る「畑作物の直接支払交付金」、③生産費低減を図る施策、④米政策改革と水田転作麦に係る施策、⑤麦の需要拡大を図る施策、の5つに着目し、それらが麦の国内生産拡大に繋がるものかどうかについて麦の需給・生産をめぐる現況に照らして検討することが必要である、ということになる。以下、その検討を行っていく。

### Ⅲ 麦加工品の輸出促進施策の検討

#### 1 食料・農産物輸出額の動向とそこにおける留意点

20年基本計画は、食料・農産物の輸出促進について「令和12年〔2030年—引用者〕までに農林水産物・食品の輸出額を5兆円（内訳については、少額貨物（1ロット20万円以下）は除き、農産物1.4兆円、林産物0.2兆円、水産物1.2兆円、加工食品2.0兆円）とすることを旨とする」としている。

表1 麦加工品を中心とした農林水産物・食品の輸出額の推移

年次		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
農林水産物		4,920	4,511	4,497	5,505	6,117	7,451	7,502	8,071	9,068	9,121
農産物		2,865	2,652	2,680	3,136	3,569	4,431	4,593	4,966	5,661	5,878
	穀粉等	210.0	187.2	196.2	224.3	271.7	368.4	377.9	367.5	426.3	461.8
	小麦粉	58.6	57.9	58.7	70.2	74.5	78.6	68.6	72.3	74.3	82.7
	うどん・そうめん・そば	32.1	30.1	28.3	32.4	35.4	42.8	51.4	58.4	62.6	60.0
	即席麺	28.3	21.5	25.3	29.0	31.7	38.1	40.8	42.2	42.7	43.6
	加工食品	1,325.1	1,252.9	1,304.7	1,505.8	1,762.9	2,220.8	2,355.4	2,635.8	3,101.2	3,271.0
	醤油	39.7	36.5	36.7	42.7	51.8	61.9	66.1	71.5	77.3	76.8
	味噌	21.0	21.3	20.7	24.3	25.2	27.6	30.6	33.3	35.2	38.2
	ビール	31.8	38.0	44.8	54.5	65.8	85.5	94.9	128.7	128.7	91.7
	ビスケット	10.7	8.0	8.0	9.1	10.7	17.0	16.0	10.8	12.7	10.5

単位：億円

（出所）農林水産省「農林水産物・食品の輸出実績」各年版より作成。

表1は麦加工品を中心に近年の農林水産物・食品の輸出額の推移を示したものである。農林水産物全体では、2010年に4920億円だったものが、11年は4511億円、12年は4497億円と落ち込むものの、13年には5505億円に回復し、その後は毎年輸出額を増やして19年には9121億円になっている。農産物についても、10年に2865億円だったものが、11年は2652億円、12年は2680億円と落ち込むものの、13年には3136億円に回復し、それ以降は順調な伸びを見せて19年には5878億円になっている\*1。

\*1 上述した20年基本計画の本文で示されている輸出額目標では農産物と加工食品は別の分類にされているが、表1の原資料であり、20年基本計画の附属資料「農林水産物・食品の輸出」の中でも使用されている農林水産省「農林水産物・食品の輸出実績」では加工食品は農産物の中の小分類として位置づけられている。

以下、本稿では混乱を避けるため、農林水産省「農林水産物・食品の輸出実績」にしたがって、加工食品については農産物の小分類として扱うことにする。

12年12月の政権交代以降、政府は農林水産物・食品の輸出を農林漁業政策の重要な一環に位置づけてきたが<sup>6)</sup>、輸出額を見る限りではそれは順調に展開してきていると言える。

6) これは2013年6月に閣議決定された「日本再興戦略」において「日本の農林水産物・食品の輸出促進等による需要の拡大を図る。2020年に農林水産物・食品の輸出額を、現状の約4千5百億円から1兆円とすることを旨とする。」として打ち出され、その後、「農林水産業・地域の活力創造プラン」（13年12月）、「農林水産業

20年基本計画における30年の輸出額目標は、19年対比で農林水産物・食品全体で5.48倍(9121億円→5兆円)、農産物(加工食品を含む)で5.78倍(5878億円→3.4兆円)というかなり意欲的なものであるが、同計画は輸出額がこの間伸長してきた実績を踏まえ、また、世界の飲食料市場規模の拡大を見通して<sup>7)</sup>、先に触れた農林水産物・食品輸出促進に係る施策の実施によってこの目標を達成するとしている。

ただし、この間の農林水産物・食品の輸出動向を把握する際には次の点に留意することが必要である。すなわち、①農産物(加工食品を含む)輸出額の約半分は加工食品であり、その上位には「アルコール飲料」「ソース混合調味料」「清涼飲料水」など「農産物」に含めるのに相当程度違和感がある品目が位置していること、②供給熱量ベースの総合食料自給率が37%(18年)である中では、輸出加工食品の原料の大半が輸入農産物であることは想像に難くないこと、である。加えて、③この間の円建てベースで見た輸出額伸長の要因の1つに政権交代後の金融緩和政策の影響による円安基調があることも見ておく必要がある(11年・12年の輸出額の落ち込みは、東日本大震災による輸出環境の悪化に加えて、その時期の円高基調の影響を受けたものと考えられる)<sup>8)</sup>。

つまり、表1で見たような近年の農林水産物・食品の輸出額の増加は国内の農(林漁)業生産の拡大に必ずしも結びついてはいないと考えられるのであり、そうであるならば、このような形で輸出が変わらない限り、20年基本計画で打ち出された輸出促進施策は食料自給率引上げには結びつかないことになる<sup>9)</sup>。

## 2 麦需給構造から見た麦加工品輸出促進施策の問題点

以上について、麦を対象としてその需給構造を踏まえた検討を行っていこう。

### (1) 麦加工品の輸出動向

日本の麦の輸出については、穀物としての麦そのものの輸出はほとんどなく、麦加工品(本稿では調整品を含める)がその対象となる。これに関係するのは、表1の「農産物」の「穀粉等」に分類される「小麦粉」「うどん・そうめん・そば」「即席麺」の3品目と、「農産物」の「加工食品」に分類される「醤油」「味噌」「ビール」「ビスケット」の4品目である。

表1で各麦加工品の2010年→19年の輸出額の推移を見ると、「小麦粉」は58.6億円→82.7億円、「うどん・そうめん・そば」は32.1億円→60.0億円、「即席麺」は28.3億円→43.6億円、「醤油」は39.7億円→76.8億円、「味噌」は21.0億円→38.2億円、「ビール」は31.8億円→91.7億円、「ビスケット」は10.7億円→10.5億円となっており、「ビスケット」を除く6品目で輸出額が大きく伸びている。

それでは輸出量はどう推移しているだろうか。表2を見てみよう。

の輸出強化戦略(16年5月)、「農業競争力強化プログラム」(16年11月)などでも強調されてきた。また、15年10月のTPP大筋合意を受けて策定された「総合的なTPP関連政策大綱」(15年11月)及びその後の「総合的なTPP関連政策等大綱」(19年12月)でも、TPP等のFTA/EPA対応の一方策として「農林水産物・食品輸出の戦略的推進」が謳われている。

7) 20年基本計画の附属資料「農林水産物・食品の輸出」では「2030年の34か国・地域の飲食料市場の規模は、2015年の1.5倍となる1,360兆円に拡大すると予測。／拡大する海外の飲食料市場を取り込むことにより、今後の更なる輸出拡大のチャンスは依然大きい。」としている。

8) 円・ドル間の年間平均為替レートは、1ドル当たり2010年・87.8円→11年・79.8円→12年・79.8円→13年・97.6円→14年・105.9円→15年・121.0円→16年・108.8円→17年・112.2円→18年・110.4円→19年・109.0円、と推移している：日本銀行時系列統計サイトより。

9) 農林水産物・食品の輸出増加が国内農業生産の拡大に結びついていないことは、横山(2019a)で指摘した。

表2 麦加工品の輸出入量の推移

(a) 輸出

単位：t

年	小麦粉、小麦 (ひき割、ミール、ペレット)	ベーカリー製 品製造用小麦 粉調整品 (ケーキミックス を含む)	麦加工食品						
			マカロニ、 スパゲッ ティ	うどん及び そうめん	スイートビ スケット	その他の ベーカリー 製品等	しょうゆ	インスタ ントラー メン	みそ
2010	196,183	3,574	770	12,493	974	13,324	20,088	5,981	10,240
2011	191,480	2,497	607	11,728	698	11,943	18,871	5,012	10,503
2012	192,598	1,998	598	10,810	780	14,202	19,822	5,862	10,083
2013	168,205	2,116	573	10,424	769	17,315	21,780	7,576	11,807
2014	166,311	2,273	571	10,992	861	21,138	26,433	7,075	12,301
2015	157,938	2,374	553	12,791	1,249	25,359	29,508	7,892	13,044
2016	158,896	2,551	549	13,504	1,287	26,406	34,158	8,701	14,780
2017	167,600	2,562	532	13,759	778	25,426	38,693	9,235	16,017
2018	163,640	2,592	535	14,064	894	26,220	40,901	9,884	17,010
2019	168,304	2,884	533	13,731	876	25,529	42,776	9,078	18,445

(b) 輸入

単位：t

年	小麦粉 調整品	マカロニ・ スパゲッティ	ビスケット	ケーキ ミックス	パン・乾 パン類	うどん及び そうめん
2011	107,845	134,470	22,127	5,079	7,750	340
2012	106,099	142,336	21,979	5,899	9,822	219
2013	100,464	132,601	17,987	6,203	9,629	253
2014	98,354	133,016	16,658	5,522	7,984	379
2015	94,386	131,987	13,899	4,945	7,240	499
2016	91,397	145,021	18,739	4,441	6,119	266
2017	91,876	149,689	24,290	4,713	5,323	272
2018	83,406	138,493	24,853	5,187	5,451	97
2019	82,155	146,189	25,075	4,889	8,040	87

(出所) 農林水産省「麦の需給に関する見通し」(2020年3月)の「麦の参考統計表」pp.5-6より作成。

注) 麦加工品には調整品を含む。

まず、品目の括りが表1で提示されたものと同じか一部重なるものを見ると、「小麦粉、小麦(ひき割、ミール、ペレット)」(表1では「小麦粉」のみ)は10年に19万6183tだったものが、年による変動はあるものの減少傾向を示して19年には16万8304tになっている。「うどん及びそうめん」(表1ではこれに「そば」が加わっている)は10年の1万2493tが10年代半ばにかけて減少するものの、その後は回復して19年には1万3731tになっている。「インスタントラーメン」(表1では「即席麺」)は10年に5981tだったものがその後大きく伸び、19年には9078tになっている。「しょうゆ」(表1では「醤油」)も10年の2万0088tが19年の4万2776tに、「みそ」(表1では「味噌」)も10年の1万0240tが19年に1万8445tにそれぞれ大きく伸びている。「スイートビスケット」(表1での「ビスケット」の一部が対応)は10年に974tだったものがその後若干減少し、15年・16年に一時的に大きく伸びるものの、その後は大きく減少して19年には876tになっている。

次に、表1には登場しない品目(これらは「穀物等」の中の「その他」〔表1では割愛〕に分類されていると思われる)を見ると、「ベーカリー製品製造用小麦粉調整品(ケーキミックスを含む)」は10年の3574tが12年に1998tまで落ち込むものの、その後は微増傾向に転じて19年には2884tまで回復している。「マカロニ、スパゲッティ」は10年の770tから微減傾向を示して19年には533tになっている。「その他のベーカリー製品等」は10年の1万3324tから19

年の2万5529 tへと大きく伸びている。

以上をまとめると、「インスタントラーメン」「しょうゆ」「みそ」はこの間輸出量が増加しているものの、他品目に比べて圧倒的に輸出量が多い「小麦粉、小麦（ひき割、ミール、ペレット）」がこの間3万t近く減少していることから、麦加工品全体として輸出量が伸びているとは言えない、ということになる。

にも拘わらず、表1でビスケットを除く各麦加工品の輸出額が伸びているのは、この間の円安によるところが大きいと見られる（これに加えて高品質品の輸出による輸出単価の上昇が寄与している可能性もある）。

## （2）麦加工品輸出と麦輸入

以上の麦加工品のうち、輸出向けの「小麦粉」「マカロニ・スパゲッティ」「ビスケット」については、その原料に輸入小麦を使用する場合に、民間貿易での輸入において関税相当量が免除される「大臣証明制度」がある（麦の輸入制度は後述）。これについて見てみよう。

表3 大臣証明制度による麦加工品の輸出量の推移

単位：t

年	小麦粉	マカロニ・スパゲティ	ビスケット
2010	191,051	545	1,010
2011	190,383	388	911
2012	179,328	428	1,056
2013	169,122	397	1,150
2014	154,760	420	1,261
2015	142,842	396	1,232
2016	151,095	404	1,610
2017	156,811	441	1,771
2018	154,238	438	2,213

（出所）農林水産省「麦の需給に関する見通し」（2020年3月）附属「麦の参考統計表」 p.6より作成。

表3は大臣証明制度による麦加工品の輸出量の推移を示したものである。これを表2の「小麦粉、小麦（ひき割、ミール、ペレット）」及び「マカロニ、スパゲッティ」の輸出量と照らし合わせると、前者については輸出のほとんどが、後者についてもその7～8割が大臣証明制度によるものであることがわかる。この2品目はこの間輸出量が減少しており<sup>10)</sup>、これが表2の当該品目の減少の主要因であることがわかる。

一方、表3では「ビスケット」は大きく伸びているが、表2では「ビスケット」の一部である「スイートビスケット」の輸出のみが示されているため、両者の関係は把握できない。先に見たように表1では「ビスケット」だけはこの間輸出額は増えていないのであるから、大臣証明制度によるものが増加した分だけそれ以外の輸出が減少したとも考えられるが、ここでは資料上の制約からその判断は留保せざるを得ない。

しかし、押さえておくべきは、大臣証明制度下の麦加工品の原料は輸入小麦であるため、たとえその輸出が大きく伸びても国産小麦の生産拡大には繋がらないことである。

さらに日本の麦需給構造を見るならば、大臣証明制度以外の麦加工品についても、輸出の拡大が国内生産に繋がるとは必ずしも言えない。

10) このうち小麦粉の輸出量の減少については、農林水産省「麦の需給に関する見通し」（2020年3月）の附属資料である「麦の参考資料」p.14において、近年の主要輸出先国の製粉技術の向上や現地製粉工場の立ち上げ等によるものとの解説がなされている。



表4 小麦及び大麦・裸麦の輸入量・国内生産量の推移

(a) 小麦 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				
2010		5,341,057	5,339,365	1,692	134,529	5,475,586	571,300
2011		5,943,922	5,941,670	2,252	270,298	6,214,220	746,300
2012	5,023	5,081,568	5,079,769	1,799	883,643	5,970,234	857,800
2013	6,070	5,279,653	5,277,694	1,959	913,756	6,199,479	811,700
2014	60	5,376,594	5,374,880	1,714	382,791	5,759,445	852,400
2015	10	5,218,479	5,216,820	1,659	312,124	5,530,613	1,004,000
2016	1	5,067,485	5,066,022	1,463	379,146	5,446,632	790,800
2017	1	5,335,242	5,333,910	1,332	370,707	5,705,950	906,700
2018	3	5,257,979	5,255,383	2,596	394,169	5,652,151	768,100
2019	38	5,056,939	5,055,372	1,567	274,487	5,331,464	1,025,000

(b) 大麦・裸麦 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				
2010		235,402	235,109	293	1,182,777	1,418,179	160,900
2011		223,445	223,136	309	1,089,706	1,313,151	171,500
2012	172	206,959	206,867	92	1,112,176	1,319,307	172,400
2013	229	246,197	245,983	214	1,077,538	1,323,964	182,800
2014	71	218,323	218,080	243	1,022,864	1,241,258	169,700
2015	57	232,059	231,860	199	878,821	1,110,937	176,900
2016	245	243,480	243,203	277	917,822	1,161,547	170,400
2017	126	245,353	244,864	489	959,770	1,205,249	184,800
2018	150	269,762	268,439	1,323	994,118	1,264,030	173,200
2019	150	254,019	253,426	593	893,661	1,147,830	218,000

(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) 小麦の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。

4) 輸入麦の大麦は裸麦を含む。

5) 大麦・裸麦の国内生産量は二条大麦・六条大麦・裸麦の合計。

表4は小麦及び大麦・裸麦の輸入量・国内生産量の推移を示している。まず、小麦に着目すると、国産のすべてが食糧用に向けられるとした場合でも、輸入・国産を合わせた供給量全体の中で国産小麦は15%内外しかない。それゆえ、大臣証明制度以外で輸出される小麦加工品についてもその原料のほとんどは輸入小麦であると見られる。上で触れたように、この間、小麦加工品は輸出量を減らしており、また表4でわかるように小麦の国内生産は増加傾向にはないことから、この間の小麦加工品の輸出が小麦の国内生産拡大に繋がっていないことは明らかであるが、たとえ小麦加工品の輸出が伸びたとしても、その原料のほとんどが輸入小麦である下では、その輸出拡大は必ずしも国内生産拡大には結びつかないと言える。

次に大麦・裸麦に着目すると、国産のすべてが食糧用に向けられるとした場合、輸入・国産を合わせた供給量全体の中で国産麦は40%程度となる。この間、ビールの輸出額が3～4倍に増加していて、これは円安効果だけではなく輸出量の伸びにもよるものと考えられること、また、味噌の輸出量も大きく伸びていることを見るならば、国産麦が国内供給量の40%程度を占める下では、それら輸出加工品の原料に国産の大麦・裸麦が使われ、これが大麦・裸麦の生産拡大に繋がっていた可能性がないとは言えない。しかし、表4及び後掲表7を見ると、大麦・裸麦の国内生産は10年代半ば以降停滞傾向にあり、明確に増加しているとは言えないのであるから、同加工品の輸出の増大が国内生産の拡大に結びついていたとすることは難しい。

加えて表2で麦加工品の輸入動向を見ると、「小麦粉調整品」「うどん及びそうめん」は減少傾向にあるが、年による変動はあるものの「小麦粉調整品」の減少分にはほぼ匹敵する量で「マカロニ・スパゲッティ」が増加し、また「うどん及びそうめん」の減少分を上回って「ビスケット」が増加している。麦加工品の輸入は全体として停滞しており、これは国内市場において国産麦を原料とする麦加工品のシェアが拡大してはいないことを意味する。

以上、この間の麦加工品の輸出が麦の国内生産の拡大に繋がっているとはできないのであり、このような需給構造が変わらない限りは、20年基本計画の輸出促進施策によって麦加工品の輸出が増加したとしても、それはやはり麦の国内生産拡大には繋がらないことになる。

#### IV 麦に係る「畑作物の直接支払交付金」に関する検討

##### 1 麦に係る「畑作物の直接支払交付金」の仕組み

次に麦に係る「畑作物の直接支払交付金」（以下、「麦直接支払交付金」と略）について検討していこう。

現在、麦輸入のほとんどは国家貿易で行われており、先述のように国内の麦市場では輸入麦が圧倒的なシェアを占めている\*2。

\*2 1995年4月のWTO農業協定の発効によって、麦についてはそれまでの輸（出）入許可・輸入割当制が廃止され、関税化された。これによって麦の輸入形態には民間貿易が登場したが、カレント・アクセス（現行輸入機会）=WTO枠については従来どおり政府が輸入主体となる国家貿易での輸入が可能とされた。そして、民間貿易での麦輸入に課される関税相当量が国家貿易での輸入に課されるマークアップ（=輸入麦政府売買価格差）よりも高く設定されたため、現在に至るまで、食糧用輸入麦の圧倒的部分は国家貿易で行われている。

この下では国産麦の市場価格=入札取引価格は輸入麦の政府売渡価格の水準で決まるが、この水準では国産麦の生産費はカバーされない。麦直接支払交付金はこの市場価格と生産費の差額を補填するものであり、国産麦の再生産の確保を目的とした価格・所得政策である<sup>11)</sup>。

その仕組みは図1のとおりであり、同交付金の財源には基本的に輸入麦売買差益（=マークアップ-政府管理経費）が充てられることになっている<sup>12)</sup>。しかし、表5でわかるように、この間、09～11年度を除いて輸入麦売買差益だけでは国産麦振興費（=麦直接支払交付金）を充足することができない状況が続いており、赤字分については国の一般会計から繰り入れが行われている。

11) この補填は、1999年度までの国産麦政府無制限買入制度下では国産麦の政府売買価格差がその役割を担ってきたが、2000年度からの民間流通移行後は「麦作経営安定資金」によって、07年度からの品目横断的経営安定対策下では「生産条件不利補正対策」によって、11年度からの農業者戸別所得補償制度下では「畑作物の所得補償交付金」によって行われてきた。現行の経営所得安定対策下の「畑作物の直接支払交付金」は13年度からのものである。

12) これは戦後長らく行われており、とくに1980年には食糧用小麦について国産麦の政府売買赤字分を輸入麦の政府売買黒字分の範囲内に止めるという「内外麦コストプール方式」が採用され、それ以降、これが麦政策の1つの基調になっている。

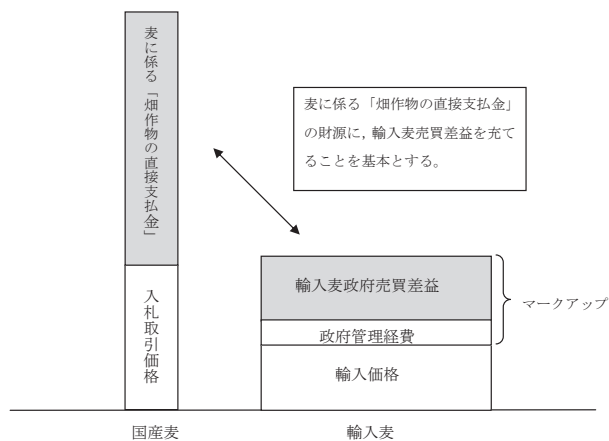


図1 麦に係る「畑作物の直接支払交付金」をめぐる基本的仕組み

表5 国産麦振興費と輸入麦売買差益の推移

単位：億円

年度	国産麦振興費①	輸入麦売買差益②	麦収支②-①
2005	1,043	787	▲256
2006	998	642	▲356
2007	915	201	▲714
2008	913	251	▲662
2009	813	1,090	277
2010	756	811	55
2011	851	886	35
2012	996	725	▲271
2013	938	651	▲287
2014	974	772	▲202
2015	1,216	830	▲386
2016	937	801	▲136
2017	1,152	718	▲434
2018	976	712	▲263

(出所) 農林水産省「麦の需給に関する見通し」(2020年3月) 附属「麦の参考統計表」p.44より作成。

注1) 四捨五入のため、端数において合計と配置しないものがある。

2) 輸入麦売買差益は政府管理経費を除いた額。

3) 国産麦振興費は経営所得安定対策の「畑作物の直接支払交付金」のうち麦への交付金を推計した金額。

横山(2017)で指摘したように、価格・所得政策に、それによる補填が生産者手取価格が生産費をカバーできる水準まで押し上げる内実が備わっているならば、同政策は低水準の国内市場価格・生産者所得が常態化している下でも国内農業の再生産を保障する効力を持つが、内実が備わっていないならば、その効力はなく、国内の農業生産は減少する<sup>13)</sup>。それゆえ、20年基本計画が打ち出した小麦、大麦・裸麦の生産目標が達成できるかどうかを判断するには、麦直接支払交付金による補填によって麦の生産者手取価格が生産費を十分にカバーできる水準になる見通しがあるかどうかを検討することが必要である。

13) 横山(2017) p.11-12。

## 2 生産者手取価格の生産費カバー率の推移

検討にあたって最初に、この間の麦直接支払交付金による補填によって麦の生産者手取価格が生産費をカバーできる水準になっていたかどうかを確認しておこう。

表6 麦の生産者手取価格の生産費カバー率の推移

(a) 小麦						(b) 二条大麦					
単位：円/60kg						単位：円/50kg					
年産	入札取引 価格 ①	麦直接支払 交付金 ②	生産者 手取価格 ③=①+②	全算入 生産費 ④	生産費 カバー率 ③/④	年産	入札取引 価格 ①	麦直接支払 交付金 ②	生産者 手取価格 ③=①+②	全算入 生産費 ④	生産費 カバー率 ③/④
2010	3,157	6,250	9,407	11,243	83.7%	2010	2,195	4,581	6,776	10,092	67.1%
2011	2,785	6,360	9,145	8,959	102.1%	2011	1,888	5,350	7,238	8,860	81.7%
2012	3,334	6,360	9,694	7,969	121.6%	2012	1,924	5,330	7,254	8,820	82.2%
2013	2,819	6,360	9,179	8,506	107.9%	2013	1,980	5,330	7,310	8,280	88.3%
2014	2,818	6,320	9,138	8,447	108.2%	2014	2,042	5,130	7,172	8,763	81.8%
2015	2,765	6,320	9,085	7,023	129.4%	2015	2,118	5,130	7,248	8,210	88.3%
2016	3,009	6,320	9,329	9,242	100.9%	2016	2,214	5,130	7,344	8,376	87.7%
2017	2,865	6,890	9,755	7,849	124.3%	2017	2,335	5,460	7,795	7,673	101.6%
2018	2,979	6,890	9,869	9,572	103.1%	2018	2,471	5,460	7,931	7,513	105.6%
2019	3,429	6,940	10,369	7,465	138.9%	2019	2,172	5,490	7,662	7,028	109.0%
2020	3,615	6,710	10,325	—	—	2020	1,882	6,780	8,662	—	—

(c) 六条大麦						(d) 裸麦					
単位：円/50kg						単位：円/60kg					
年産	入札取引 価格 ①	麦直接支払 交付金 ②	生産者手 取価格 ③=①+②	全算入 生産費 ④	生産費 カバー率 ③/④	年産	入札取引 価格 ①	麦直接支払 交付金 ②	生産者 手取価格 ③=①+②	全算入 生産費 ④	生産費 カバー率 ③/④
2010	2,545	4,482	7,027	8,760	80.2%	2010	3,514	6,584	10,098	11,737	86.0%
2011	2,184	5,510	7,694	9,267	83.0%	2011	3,017	7,620	10,637	10,361	102.7%
2012	2,214	5,510	7,724	7,951	97.1%	2012	2,966	7,620	10,586	11,277	93.9%
2013	2,212	5,510	7,722	7,595	101.7%	2013	2,988	7,620	10,608	8,868	119.6%
2014	2,204	5,490	7,694	8,177	94.1%	2014	2,837	7,380	10,217	9,260	110.3%
2015	2,203	5,490	7,693	7,468	103.0%	2015	2,651	7,380	10,031	11,655	86.1%
2016	2,202	5,490	7,692	7,238	106.3%	2016	2,586	7,380	9,966	13,075	76.2%
2017	2,170	5,690	7,860	7,206	109.1%	2017	2,696	8,190	10,886	11,444	95.1%
2018	2,162	5,690	7,852	8,945	87.8%	2018	2,938	8,190	11,128	10,999	101.2%
2019	2,156	5,720	7,876	7,766	101.4%	2019	2,823	8,230	11,053	8,809	125.5%
2020	2,161	5,660	7,821	—	—	2020	2,585	9,560	12,145	—	—

(出所) 農林水産省『米及び麦類の生産費』各年版、同「麦の需給に関する見通し」各年版より作成。

注1) 入札取引価格は全銘柄平均、税抜き。

注2) 麦直接支払交付金は「麦に係る『畑作物の直接支払交付金』」の略。表出の額は平均交付単価。

### (1) 麦に係る「畑作物の直接支払交付金」及び入札取引価格の推移

表6は4麦(小麦、二条大麦、六条大麦、裸麦)の、入札取引価格(全銘柄平均)、麦直接支払交付金(平均交付単価)、生産者手取価格(=入札取引価格+麦直接支払交付金)、生産費(全国・田畑平均)、生産者手取価格の生産費カバー率の推移を示したものである。

まず、麦直接支払交付金の単価(小麦と裸麦は60kg当たり、二条大麦と六条大麦は50kg当たり)に着目しよう。小麦では2010年産の6250円が翌11年産では6360円に引き上げられている。このような引上げは他の3麦も同様である。これは09年9月の政権交代で登場した農業者戸別所得補償制度が11年度から麦を含む主要畑作物についても開始され、07年産から10年産までの品目横断的経営安定対策下で主要畑作物に対して行われていた「生産条件不利補正対策」が

「畑作物の所得補償交付金」に移行したことによるものである。

その後、12年12月の政権交代によって農業政策も再転換し、「畑作物の所得補償交付金」は13年産から現行の「畑作物の直接支払交付金」に移行したが、同年産については4麦とも単価は維持された。14年産で4麦とも若干の引下げが行われた後、17年産からは4麦とも引上げが行われ、19年産ではさらなる引上げが行われた。なお、小麦の17年産での引上げには16年産までの単価計算には含まれていなかったパン・中華麺用品種への加算額（11年産から開始）が17年産から含められるようになったことによる影響もある。

麦直接支払交付金の平均交付単価は基本的に「〔直近3年平均10a当たり生産費／直近7中5平均単収〕－「直近5中3平均販売価格」』という算定方式に基づいて算出され、この間は基本的に3年間固定で運用されている。19年産では17年産の単価改定後2年しか経っていないにも拘わらず引上げの改定が行われているが、これは18年12月のT P P 11発効に伴うマークアップの引下げ（後述）への対応である。20年産では小麦と六条大麦で引き下げられる一方、二条大麦と裸麦では大幅に引き上げられた。これは、小麦と六条大麦については算定方式に基づいた算出された引下げ額が、T P P 11発効によるマークアップ削減及び20年1月の日米貿易協定発効によるマークアップ削減（後述）への対応分と19年10月の消費税率引上げの対応分による引上げ額を上回ったことによるもの、二条大麦と裸麦については算定方式に基づいて算出された引上げ額にマークアップ削減対応分と消費税率引上げ対応分による引上げ額が加わったことによるもの、である<sup>14)</sup>。

次に、入札取引価格に目を向けると、4麦間でその動きはまちまちである。小麦は60kg当たり3000円前後で推移してきたが19年産・20年産では上昇が見られる。二条大麦は振れ幅が大きいものの50kg当たり2000円前後で推移してきている。六条大麦と裸麦は10年産の価格が一番高く、その後は低下傾向ないし価格水準が一段低い状態で推移している。

4麦とも概して10年産の価格が高いが、これは08年のリーマンショック後の国際穀物価格の高騰を受けて08年度・09年度に輸入麦政府売渡価格が引き上げられたことによるところが大きい。ただし、10年代の小麦の国際価格はリーマンショック前と比較して高止まりになっており、それを受けて輸入麦政府売渡価格も高止まりしているため、11年産以降の入札取引価格も00年代と比較すると概して高い水準になっている<sup>15)</sup>。

## (2) 生産者手取価格の生産費カバー率の推移

このような下で生産者手取価格の生産費カバー率はどうだったのか。表6を見てみよう。ここでは生産費として全算入生産費を用いており、生産者手取価格の生産費カバー率は全算入生産費に対するものである\*<sup>3</sup>。

\*<sup>3</sup> これは、麦直接支払交付金の平均交付単価の算定に使用される生産費が全算入生産費であり、また、麦の生産拡大が政策的に追求される場合には、生産者手取価格は余裕を持って生産費をカバーすることが必要であると考えられることによる。

これを見ると、100%を上回っているのは、小麦では10年産を除く他の年産、二条大麦では17年産・18年産・19年産、六条大麦では13年産・15年産・16年産・17年産・19年産、裸麦では

14) 以上の麦直接支払交付金をめぐる動向については、農林水産省「畑作物の直接支払交付金（ゲタ対策）の数量単価の改定について」（2019年12月）を参照。

15) これについては横山（2019b）pp.45-46。

11年産・13年産・14年産・18年産・19年産，である。なお，先に触れたように11年産開始の小麦のパン・中華麺用品種への加算額は16年産までの平均交付金単価には含まれていないため，

表7 全国の麦の作付面積及び収穫量の推移

(1) 4麦合計 単位：ha, t

年産	作付面積			収穫量
	田畑合計	田	畑	
2010	265,700	167,300	98,400	732,200
2011	271,700	170,600	101,100	917,800
2012	269,500	168,300	101,300	1,030,200
2013	269,500	166,600	102,900	994,500
2014	272,700	168,700	104,000	1,022,100
2015	274,400	171,300	103,100	1,181,000
2016	275,900	173,200	102,600	961,000
2017	273,700	171,600	102,100	1,092,000
2018	273,000	171,300	101,600	941,000
2019	273,000	172,300	100,700	1,243,000

(2) 小麦 単位：ha, t

年産	作付面積			収穫量
	田畑合計	田	畑	
2010	206,900	113,700	93,200	571,300
2011	211,500	115,800	95,700	746,300
2012	209,200	113,200	96,000	857,800
2013	210,200	112,300	97,900	811,700
2014	212,600	113,600	99,000	852,400
2015	213,100	115,100	98,000	1,004,000
2016	214,400	117,000	97,400	791,000
2017	212,300	115,500	96,800	907,000
2018	211,900	115,600	96,300	768,000
2019	211,600	116,100	95,500	1,025,000

(3) 大麦・裸麦 単位：ha, t

年産	作付面積			収穫量
	田畑合計	田	畑	
2011	60,200	54,800	5,400	171,500
2012	60,300	55,100	5,300	172,400
2013	59,300	54,300	5,000	182,800
2014	60,100	55,100	5,000	169,700
2015	61,300	56,200	5,100	177,000
2016	61,500	56,200	5,200	170,000
2017	61,400	56,100	5,300	185,000
2018	61,100	55,700	5,300	173,000
2019	61,400	56,200	5,200	218,000

(出所) 農林水産省『作物統計』各年版より作成。

11年産から16年産までの小麦における生産費カバー率は表出の数値よりは若干高いと考えられる<sup>16)</sup>。

麦は年によって作況が大きく変動し，単位重量当たりの生産費はその影響を受けるため，生産費カバー率も年産による変動が大きくなるが，リーマンショック後の入札取引価格の高水準での推移もあり，全国を平均的に見るならば，この間，4麦とも生産者手取価格は生産費を概ねカバーしてきたと見ていだろう。しかし，恒常的にカバー率が100%を大きく超える状況にはなっておらず，このことは現在の生産者手取価格が現状の生産規模を維持する水準ではあっても，生産拡大を図れる水準ではないことを示している。

### 3 麦の生産動向と麦に係る「畑作物の直接支払交付金」の効力

表7は，全国の麦の田畑別作付面積及び収穫量の推移を示したものである。

これを見ると，まず，小麦，大麦・裸麦とも2010年産から11年産にかけて田作・畑作とも作付面積が伸びている。これは農業者戸別所得補償制度が11年産から麦についても開始されたため，以前の品目横断的経営安定対策下で麦直接支払交付金の交付対象から外れていた小規模生産者が麦生産を再開したこと，また，その単価が引き上げられたことによって麦生産のメリットが増えたことが相俟ったことによるものと考えられる<sup>17)</sup>。

その後の推移は，小麦では田作・畑作とも停滞傾向，大麦・裸麦では田作は10年代前半の微増を経て10年代半ば以降は停滞傾

16) 2011年産～16年産小麦におけるパン・中華麺用品種の加算額は2550円/60kgであり，小麦作付面積に占める同品種の作付比率は2011年産10%→16年産21%となっている；農林水産省「麦をめぐる最近の動向について」(2019年4月) p.7。

17) 横山 (2019b) pp.45-46。

向、畑作は停滞傾向となっている。大麦・裸麦の田作での10年代前半の微増及びその後の停滞＝維持は、この間の国産の大麦・裸麦の需要拡大に対して麦転作が対応したものと考えられる(後述)。このような動向は、12年12月の政権交代後の価格・所得政策が、農業者戸別所得補償制度から転換したものの以前の品目横断的経営安定対策のように経営規模で対象者を限定することはしなかったこと、そして上述のように4麦とも生産者手取価格が生産費を概ねカバーしていたこと、によるものとしていだろう。

そして、生産者手取価格の約7割を麦直接支払交付金が占めていることに鑑みると、同交付金は、この間国産麦の現状規模での再生産を保障する効力を持っていた、と一応は評価することができよう。ただし、後述するように、田作においては転作奨励金が交付される転作は拡大したものの、その交付対象ではない水田裏作は減少したことを見るならば、「効力を持っていた」という評価には一定の留保が必要である。

#### 4 TPP11・日米貿易協定のマークアップへの影響

上述のように、麦の生産者手取価格は入札取引価格と麦直接支払交付金からなる。入札取引価格の水準は輸入麦政府売渡価格に規定され、その輸入麦政府売渡価格はマークアップに規定される。また、マークアップは麦直接支払交付金の主財源である輸入麦買差益の額をも規定する。つまり、麦の生産者手取価格の水準はマークアップによって大きく規定されるのである。

それゆえ、20年基本計画で打ち出された麦の生産目標が達成されるかどうかを判断するためには、マークアップに関する検討が不可欠である。

ここで食糧用輸入小麦の政府売買価格体系を示した表8を見よう。1kg当たりのマークアップは年によって異なるが、最低は2010年度の15.0円、最高は15年度の19.0円であり、大体17円前後で推移している。日本における小麦1kg当たりのマークアップの上限は00年以降45円であるが、実際のマークアップはこれよりもかなり低く設定されてきていることがわかる。

このマークアップについて近年大きな動きが出ている。それはTPP11及び日米貿易協定の発効である。

表8 食糧用輸入小麦の政府売買価格体系の推移

年度	項目 政府買入価格 (円/t) ①	政府売渡価格 (円/t) ②	政府管理経費 (円/t) ③	売買価格差 (円/t) ④=②-①	④/②	1kg当たり マークアップ(円) ④/1000
2010	32,382	47,339	1,580	14,957	31.6%	15.0
2011	39,716	56,795	1,557	17,079	30.1%	17.1
2012	34,412	49,635	1,633	15,223	30.7%	15.2
2013	40,104	56,085	1,885	15,981	28.5%	16.0
2014	42,362	59,013	2,207	16,651	28.2%	16.7
2015	39,955	58,933	2,403	18,978	32.2%	19.0
2016	32,100	50,733	2,430	18,633	36.7%	18.6
2017	36,027	51,831	2,342	15,804	30.5%	15.8
2018	38,178	54,843	2,407	16,665	30.4%	16.7

(出所) 農林水産省「麦の需給に関する見通し」(2020年3月)「麦の参考統計表」p.37より作成。

15年10月に大筋合意したTPPでは、日本の麦輸入に関して、WTO枠における国家貿易の維持と民間貿易での麦輸入に課される関税相当量の額の維持は認められたものの、①小麦についてはアメリカ・オーストラリア・カナダに対する国別枠を、大麦についてはTPP枠を新設

する、②小麦・大麦とも既存のWTO枠のマークアップをTPP発効後9年目までに45%削減し（小麦については主要5銘柄以外は50%削減）、新設の国別枠・TPP枠内のマークアップも同様とする、とされた。

その後、トランプ政権の下でアメリカがTPPから離脱したため、TPPはアメリカを除いた11ヶ国によって18年12月にTPP11として発効した。ここでは、小麦輸入に係るアメリカへの国別枠の割当とそこでのマークアップの45%削減（主要5銘柄以外は50%削減）は除外されたが、20年1月に発効した日米貿易協定においてこの除外された内容と全く同じ内容が盛り込まれたため（TPP11よりも発効は遅れたものの、国別枠の達成年度及びマークアップの引下げ達成年度はTPP11と同じとされ、それぞれ24年度、26年度とされている）、結局はアメリカが離脱する前のTPPの内容とほぼ同じ状況が創出された。

なお、ここでのマークアップの削減率は、上限に対してではなく、実際に設定されていた額（小麦17円/kg、大麦8円/kg）を基準にしたものであり、1kg当たり小麦は1年目（18年度）16.2円→9年目（26年度）9.4円、同期間に大麦は7.6円→4.4円とされている<sup>18)</sup>。

この影響を小麦について検討してみよう<sup>19)</sup>。表8を見ると、小麦のマークアップは輸入小麦政府売渡価格の約3割を占めており、これを前提とするとマークアップの45%削減は国産小麦の入札取引価格を約15%低下させる。また、マークアップの約1割が政府管理経費に、約9割が麦直接支払交付金に充てられていることから（最近では政府管理経費が少し増えているが）、麦直接支払交付金が輸入麦売買差益のみを財源とし、一般会計からの繰り入れがない場合には、マークアップの45%削減は麦直接支払交付金の単価を約50%低下させる<sup>20)</sup>。そうすると、これらの影響で小麦の生産者手取価格は約38%減少する。

ここで前掲表6の16年産の小麦に着目してその影響を検討してみよう。同年産は作況指数が99でほぼ平年作であり、また、一般会計からの繰入額（表5の「麦収支」のマイナス額）が12年度以降最も少ない（翌年産からは麦直接支払交付金の引上げのために一般会計からの繰入額が増えている）という点から検討対象として適当であるからである。

生産者手取価格の38%の引下げは16年産では9329円から5784円への低下となり（先述のように同年産の麦直接支払交付金の平均交付単価の計算にはパン・中華麺用品種への加算額が含まれていないため、それを勘案するとこの数値は若干高くなる）、全算入生産費に対するカバー率は100.9%から62.5%となって小麦生産の採算は大幅に悪化する<sup>21)</sup>。

TPP11や日米貿易協定による国別枠の新設の下では小麦輸入量は増加することが予想され、それは輸入麦売買差益を増加させる方向に働くため、これによって輸入麦売買差益の減少は若干減殺され、麦直接支払交付金単価の引下げも若干は抑えられるかもしれないが、他方、TPP11や日米貿易協定による小麦加工品の輸入増加は日本の国内麦市場の需給を緩和させ、

18) これは、TPP協定附属書2-D（日本国の関税率表：一般的注釈）で規定されている。

19) 以前は食糧庁『食糧管理統計年報』において食糧用の輸入小麦・輸入大麦、飼料用の輸入小麦・輸入大麦について損益計算書のデータが掲載されており、そこから政府価格体系を導出することができたが、同年報が2000年版をもって廃止されて以降、そのデータは公表されていない。食糧用輸入小麦だけは「麦の需給に関する見通し」の附属資料において政府価格体系が公表されている。

20) 農林水産省「農林水産物の生産額への影響について（日米貿易協定及びTPP11）」（2019年12月）では、小麦1kg当たりのマークアップ引下げ額は▲45%の7.6円ではなく▲46%の7.8円とされている。これは、主要5銘柄以外の小麦について50%削減とされていることを勘案したものとと思われるが、本稿では▲45%として計算を行う。

21) 表6から計算。



入札取引価格を引き下げる方向に働く<sup>22)</sup>。この事情は大麦・裸麦でも同様である。

先述のように、輸入麦売買差益だけでは国産麦振興費＝麦直接支払交付金の財源が賅えず、一般会計からの繰入れを行う状況が常態化している。今後、マークアップ引下げによって入札取引価格が低下していく中で、国内の麦生産を増加させるために生産者手取価格の維持・引上げを行おうとするならば麦直接支払交付金の単価の引上げが必要であるが、マークアップ引下げは麦直接支払交付金の財源である輸入麦政府売買差益を減少させる。したがって、生産者手取価格の維持・引上げを行うには一般会計からの繰入額を増加させる以外にはない。しかし、それは可能なのだろうか。

T P P 政府対策本部の試算では、14年度に894億円あった麦のマークアップはT P P 発効後9年目には402億円減少の492億円になるとされている<sup>23)</sup>。麦直接支払交付金の総額を維持しようとするならば、減少分の402億円は一般会計から繰り入れなければならない。しかし、この間、米生産調整の実効性の確保に一定程度の効力を発揮している、飼料用米に係る「水田活用の直接支払交付金」（10a当たり最高10万8000円）＝転作奨励金について、財務省の財政審議会等で大幅減額が議論されるような一般会計の状況下では、それはかなり困難であると言わざるを得ない。

小麦の麦直接支払交付金については19年産にT P P 11対応として60kg当たり70円の引上げ、20年産ではT P P 11・日米貿易協定対応としてさらに160円の引き上げ、合計230円の引上げが行われ、この額は22年産まで続くことになっている<sup>24)</sup>。マークアップの引下げは1年・1kg当たり約0.844円であるから、18年度・19年度の2年間の引下げ額は60kg当たり約101.3円であるが、19年産の麦直接支払交付金単価の引上げ額70円はこれに30円余り足りない。20～22年度の3年間のマークアップの引下げ額は60kg当たり約151.9円であり（日米貿易協定によるマークアップ引下げのペースはこれより若干速い）、20年産の麦直接支払交付金の引上げ額160円はこれを上回る。この額は22～24年産の3年間適用されることから、毎年のマークアップの引下げ額以上の額が交付されるようにも見えるが、19年産の麦直接支払交付金の引上げ額が18年産・19年産のマークアップの引下げ額をカバーするものではなかったことを考えると、全体としてはマークアップの引下げにどうにか対応しているのが実態としていいだろう。しかし、一般会計からの繰入れが困難であると考えられる中、今後さらにマークアップが削減される下で引き続き麦直接支払交付金の引上げが行えるという保証はない。この事情は大麦・裸麦でも同様である。

このように見てくると、麦直接支払交付金をめぐる動向から見る限り、小麦、大麦・裸麦とも30年の生産目標の達成を見通すことは厳しく、場合によっては現在は停滞傾向で止まっている生産が今後減少に転じることにもなりかねない状況にあると言える。

なお、T P P 11や日米貿易協定による麦輸入とは異なってその影響は小さいと思われるものの、19年2月発効の日EU・EPAでも、小麦と大麦の輸入についてEU枠の設定がなされるとともに、発効後9年目までの同枠内のマークアップの45%削減が行われることになっている。

22) この点についてはT P P 大筋合意の内容を対象として、横山（2016）pp.72-78で検討を行った。

23) T P P 政府対策本部「関税収入減少額及び関税支払減少額の試算について」（2015年12月24日）。

24) 前掲・農林水産省「畑作物の直接支払交付金（ゲタ対策）の数量単価の改定について」。

## V 麦の生産費低減を図る施策の検討

以上見てきたように、今後の国内麦生産の維持・拡大のための生産者手取価格の維持・引上げには一般会計からの繰入額の増額が不可欠であるが、それを行うことは困難であると考えられる。となると、20年基本計画の目標達成のために生産者手取価格が生産費を十分カバーする状況を創出するには、生産費自体を低減させることが必要になる。

これについて、まず、生産費低減を図る施策の中軸となる作付規模拡大施策から見ていこう。

先述したように、2016年産小麦を対象としてマークアップ45%引下げの際の生産者手取価格(60kg当たり)を計算すると5784円になるが、農林水産省の生産費統計を見ると、この価格で全算入生産費をカバーできる「全国・田畑計」の作付規模層(最大は15ha以上)は見当たらない(全算入生産費の最少は5.0~7.0haの7821円)<sup>25)</sup>。ちなみに、同年産の小麦の全算入生産費が「全国・田畑計」5.0~7.0haよりも低いのは、「全国・畑作」5.0~7.0haの6569円と、「北海道・田畑計」の5.0~7.0haの7345円のみであり、これは大規模な「北海道・畑作」の低生産費を反映したものと考えられる(「田畑別」かつ「作付規模別」に示した小麦生産費統計は「全国」一括のものしかなく、「北海道・都府県別」のものはない)。なお、二条大麦・六条大麦・裸麦の生産費については「田畑別」「作付規模別」「北海道・都府県別」の統計はなく、「全国平均」のみである。

ここで、生産費統計の調査農家平均の麦種別作付面積の推移を示した表9を見てみよう。小麦については、10年産の675.4aから傾向的に規模が拡大し、19年産では798.9aになっているが、それでもまだ8haには満たない。二条大麦・六条大麦・裸麦についても規模拡大は進んでいるが、急速な拡大は見られない。

表9 生産費調査農家平均の麦種別作付面積の推移

単位：a

年産	小麦	二条大麦	六条大麦	裸麦
2010	675.4	270.8	403.5	359.9
2011	678.8	273.7	413.4	367.0
2012	682.6	279.9	399.3	374.8
2013	696.4	282.8	412.9	370.4
2014	709.6	279.1	408.2	373.4
2015	737.4	295.1	423.0	374.0
2016	758.5	304.6	405.9	389.9
2017	748.9	305.8	410.2	391.0
2018	783.1	311.2	453.4	413.6
2019	798.9	313.6	455.3	422.7

(出所) 農林水産省『米及び麦類の生産費』各年版より作成。

そもそも規模拡大には、(a)農地の「受け手」は地代を支払ってでも「農地」の出し手から農地を借り入れて農業生産を行った方が所得が増える、(b)「出し手」は自己所有地で農業生産を行って所得を得るよりも「受け手」にその農地を貸し出して地代を受け取った方が有利である、という2つの経済的条件が必要であり、また、農産物生産者手取価格の下落による農

25) 農林水産省『平成28年産米及び麦類の生産費』より。以下、生産費に関する本文の数値も同様。

業収益の悪化は（a）の条件を揺るがすものになるなど、その進展に当たっては諸々の困難が存在する<sup>26)</sup>。

日本農業全体を見ると、農地中間管理事業を始めとして担い手への農地利用集積を促進させる施策が行われているものの、担い手への利用集積は2013年48.7%→14年50.3%→15年52.3%→16年54.0%→17年55.2%→18年56.2%→19年57.1%となっていて、23年に8割という目標には遠く及んでいない<sup>27)</sup>。これは、この間の諸々のFTA/EPAによる農産物市場開放の進展による今後の日本農業全般の収益悪化の見通しの下で、上で指摘した規模拡大の本来の困難性がその程度を増していることによるものと見ることができる。

麦についても、先に見たように、今後マークアップ引下げ分を麦直接支払交付金の増額でカバーできる保証はなく、生産者手取価格が低下することも予想される中、今後の規模拡大は見通しづらいものになっていると言える。

加えて、上で見たように「全国・田畑計」及び「全国・畑作」「北海道・田畑計」とも全算入生産費が一番低い規模階層が5.0～7.0haであることからわかるように、規模拡大は必ずしも生産費低減に繋がるわけではない。これは規模拡大に伴う農地の分散化がかえって生産費を押し上げることになることがあるからである。基本計画で打ち出されている連担化・団地化はこれに対応するものと捉えられるが、それがどれほど進むのかは不透明である<sup>28)</sup>。

また、生産費低減とも関連する単収について、20年基本計画では18年度から30年度にかけて10a当たり小麦では399kgから454kgへ13.8%の増加、大麦・裸麦では289kgから337kgへ16.6%の増加が掲げられ、それに関連してスマート農業、基盤整備による水田の汎用化、排水対策の更なる強化、収量向上に資する土作りなどが挙げられているが、それがどのように単収増加の具体的目標に結びつくのかは示されていない<sup>29)</sup>。

横山（2017）で示したように、生産費低減を図る施策は「相当程度の財政的配慮がなされたとしても、施策を取りまく諸条件が整わないならば、狙いどおり（または政府の説明どおり）の効力を発揮するとは限らない<sup>30)</sup>」という性格を持っているのであり、麦の生産費に関してもこれを指摘することができる。

## Ⅵ 米政策改革と転作麦に係る施策の検討

Ⅱで見たように、20年基本計画で麦について直接の言及が行われている箇所は「第3」の「2.」の「(6)」の「③ 米政策改革の着実な推進と水田における高収益作物等への転換」であり、そこでの麦の位置づけは「重要な転作作物」である。ただし、そこで具体的に挙げられている施策は主として生産費低減を図るものであるため、結果として、それは転作麦のみならず水田裏作麦や畑作麦も対象とするものになっている。

しかし、転作麦には水田裏作麦や畑作麦とは異なる独自の問題があり、それについては別途

26) これについては、横山（2017）pp.14-18。

27) 農林水産省「農地バンクによる担い手への農地集積の状況（2019年度）」。

28) これに関して、中村勝則氏の「地域の中にあっても集落を跨いだ農地移動は、水路や農道などの資源保身を誰が負担するかという調整を必要とする。・・・農地集積は単に出し手と受け手だけで完結する問題ではない。」という指摘は重要である；中村（2017）p.28。

29) この点は、服部（2020）p.28が指摘している。

30) 横山（2017）p.4。

検討を行う必要がある。それは米生産調整制度をめぐる問題であり、その一環でもある「水田活用の直接支払交付金」＝転作奨励金の問題である。これらは20年基本計画では具体的には触れられていないが、転作麦の生産動向に大きな影響を与える。以下、見ていこう。

先に表7に関して触れたように、農業者戸別所得補償制度の主要畑作物への対象拡大に伴って、小麦、大麦・裸麦とも10年産から11年産にかけて田作・畑作ともに作付面積が増加したが、その後は小麦の田作・畑作と、大麦・裸麦の畑作は停滞傾向に転じ、大麦・裸麦の田作だけが10年代前半に微増し、その後停滞傾向となっている。

転作奨励金の改編を契機として04年度以降の農林水産統計では田作における水田裏作と転作との区別ができなくなったが<sup>31)</sup>、横山(2019)で分析したように、10年代を通じて米生産調整面積が全国的に拡大する中、小麦については、①田作がすべて転作である北海道では田作＝転作の増加が見られる、②都府県の田作は微減傾向が見られるが、それは転作の増加を上回る水田裏作の減少があったためと把握できる、ということは指摘できる<sup>32)</sup>。それゆえ、表7の小麦の田作の停滞傾向は都府県の田作の微減傾向を北海道の田作＝転作の増加が相殺したものででき、さらに小麦の動向から推測すると、大麦・裸麦の田作の10年代前半における微増は転作の増加によるものとする事ができる。

農業者戸別所得補償制度が開始された10年産以降、米生産調整水田における麦の作付については「水田利活用自給力向上事業」によって10a当たり3万5000円の転作奨励金が交付されることになり<sup>33)</sup>、12年12月の政権交代後もこれが引き継がれたが(14年度から同事業の名称は「水田活用の直接支払交付金」に変更)、以上の作付動向から転作奨励金は転作麦の拡大に一定の役割を果たしたと見ることができる。

問題は今後、このような状況が維持されるかどうかである。18年産からの米生産調整業務からの政府・行政の基本的撤退は米生産調整を弛緩させて米の過剰生産を誘発する性格を持っており<sup>34)</sup>、この下で転作麦の作付けは減少する可能性がある。さらに、財務省の財政制度審議会等で転作奨励金のあり方が議論されている中、今後、麦の転作奨励金が減額されるならば、転作として麦を生産するインセンティブはいっそう減殺される。加えて、先に見た麦直接支払交付金をめぐる動向は当然ながら転作麦の生産にもマイナスの影響を及ぼす。これらを踏まえるならば、転作麦の今後の生産拡大の見通しはかなり厳しいと言わざるを得ない。

## Ⅶ 国産麦の需要拡大を図る施策の検討

先に見たように、20年基本計画では「国産麦の購入希望数量が販売予定数量を上回っている状況にあり、・・・、実需の求める量・品質・価格の安定を実現して更なる需要の拡大を図る必要がある。」としている。確かに国産麦の需要拡大は生産拡大の前提となるものであり、それを図ることは重要な意味を持つ。

国産麦については、毎年夏に行われる翌年産の播種前入札取引の前に開催される「民間流通

31) これについては、横山(2009) p.118。

32) 横山(2019b) pp.44-49。

33) 21世紀に入ってからの転作奨励金をめぐる制度の変遷については、横山(2015) p.110。

34) 2020年6月17日に発表された農林水産省の20年産米の作付意向調査(6月末現在)の調査結果では、主食用米の作付面積は前年実績から微減に止まる見通しが示された。これを受けて、翌18日付「日本農業新聞」は「主食用米の需要は減っており、平年並みの作柄となった場合でも需給緩和の恐れがある。」とした。

連絡協議会」(国産麦の民間流通取引を円滑に行うために麦の生産者団体と実需者で構成される組織。行政はオブザーバー)において、生産者団体からは産地品種銘柄ごとの販売予定数量が、実需者からは同じく購入希望数量が提示される。そこにおける両者の差は「需要と生産のミスマッチ」と呼ばれる。

表10は近年の国産食糧用麦の「需要と生産のミスマッチ」の推移を示したものである。これを見ると、小麦については2015年産までは販売予定数量が購入希望数量を上回る「ミスマッチ」の状況にあったが、16年産からは購入希望数量が販売予定数量を上回る「逆ミスマッチ」に転じ、その後その絶対量は拡大傾向にある。大麦・裸麦は10年産から20年産まですべて「逆ミスマッチ」の状況にある。ただし、ここでの数値は各産地品種銘柄の「ミスマッチ」と「逆ミスマッチ」が相殺されたものであるため、「ミスマッチ」「逆ミスマッチ」の実際の状況よりは微温的に示されていることに留意が必要である<sup>35)</sup>。

表10 国産食糧用麦の「需要と生産のミスマッチ」の推移

単位：千 t

	年産	販売予定数量①	購入希望数量②	①－②	(①－②) / ①
小麦	2010	909	818	91	10.0%
	2011	951	859	92	9.7%
	2012	948	904	44	4.6%
	2013	909	869	40	4.4%
	2014	905	751	154	17.0%
	2015	880	802	78	8.9%
	2016	820	834	▲ 14	▲1.7%
	2017	846	875	▲ 29	▲3.4%
	2018	834	880	▲ 46	▲5.5%
	2019	824	863	▲ 39	▲4.7%
	2020	809	880	▲ 71	▲8.8%
大麦・裸麦	2010	134	135	▲ 1	▲0.7%
	2011	127	149	▲ 22	▲17.3%
	2012	122	147	▲ 25	▲20.5%
	2013	116	138	▲ 22	▲19.0%
	2014	110	141	▲ 31	▲28.2%
	2015	112	149	▲ 37	▲33.0%
	2016	113	145	▲ 32	▲28.3%
	2017	112	138	▲ 26	▲23.2%
	2018	108	148	▲ 40	▲37.0%
	2019	108	130	▲ 22	▲20.4%
	2020	120	123	▲ 3	▲2.5%

(出所) 農林水産省「麦の需給に関する見通し」(2020年3月) 附属「麦の参考資料」p.25の表Ⅲ－9を修正して作成。

このうち、小麦については横山(2019)で以下のような分析を行った。一近年、需要が拡大しているパン・中華麺用、またそれ以外の日本麺用についても、新品種が次々に開発され、それらへの作付移行が進む中、都府県産では06年産以降それまでの「ミスマッチ」から「逆ミスマッチ」に転じたが、全国の小麦生産量の7割近くを占める北海道産では、10年代当初に北海

35) 各産地銘柄の「ミスマッチ」「逆ミスマッチ」の数値は農林水産省や農業団体の諸資料において断片的な形で公表されることはあるものの、全産地銘柄の数値をまとめて公表している資料はない。

道産の中で圧倒的な生産比率を持つ日本麺用品種の「ホクシン」から同じく日本麺用品種の「きたほなみ」への転換が一挙に進んだものの、需要がそれに追いつかずに「ミスマッチ」が拡大し、その結果、北海道産と都府県産を合わせた「全国」は15年産まで「ミスマッチ」が拡大した。その後、北海道産では需要に合わせて「きたほなみ」から他品種への作付移行が行われたことによって16年産から「逆ミスマッチ」に転換し、これが16年産からの「全国」における「逆ミスマッチ」をもたらした。そして、このような動きの背後には、北海道産についても、都府県産についても、市場価格メカニズムによる価格変動を通じた購入希望数量の調整に加えて、指標価格を見据えた、生産者団体・行政による生産量調整のための生産者への働きかけがあったことが窺われた<sup>36)</sup>。

大麦・裸麦についても、近年の国産麦に対する需要の拡大を受けて新品種の開発が進展し、それら新品種への作付移行が進んでおり、この下で表10での表出以前の05年産から恒常的に「逆ミスマッチ」になっている<sup>37)</sup>。

そして、このような近年の「逆ミスマッチ」から判断する限りでは、小麦、大麦・裸麦とも生産拡大の余地があり、需要拡大があればさらなる生産拡大が展望できることになる。

しかし、問題は小麦、大麦・裸麦とも「逆ミスマッチ」が販売予定数量が減少傾向にある中で生じていることである。表10を見ると小麦の販売予定数量は10年産で90万9000 tだったものが11年産では95万1000 tに増加するものの（11年度からの主要畑作物での農業者戸別所得補償制度の開始による）、その後は年による変動はあるものの減少傾向を示し、20年産は11年産から14万2000 t・14.9%減少の80万9000 tになっている。また、大麦・裸麦の販売予定数量は10年産の13万4000 tから18年産・19年産の10万8000 tへと2万6000 t・19.4%減少しており、20年産では一定程度回復するものの12万 tに止まっている。

前掲表7でわかるように、この間、小麦の作付面積はほぼ停滞傾向、大麦・裸麦のそれは10年代半ば以降停滞傾向であるため、この販売予定数量の減少は、販売予定数量を算出する際に用いる単収（過去5年間のうちの中葉3年の平均）を慎重に設定していることが1つの要因と考えられるが、購入希望数量も決して増加してはいないことを併せて考えると、「逆ミスマッチ」という状況のみで国産麦の需要の強さを指摘することには慎重さが求められる。

20年基本計画が言うように国産麦の需要拡大に向けて今後も新品種を開発していくことは重要であるが、需要があっても生産費をカバーできるだけの生産者手取価格が保障されなければ生産は困難である。10年代については少なくとも現状規模の生産を維持できる価格条件は存在していたと言えるが、麦直接支払交付金をめぐる今後の見通しが不透明であることを考えるならば、小麦、大麦・裸麦とも今後の国内生産の維持・拡大を見通すことは厳しいと言わざるを得ない。

## Ⅷ むすび

以上の分析結果をまとめると次のようになる。すなわち、①麦加工品の輸出促進施策については、そもそも麦加工品の大宗が輸入麦を原料としている下では、たとえ輸出が伸びたとしてもそれは国産麦の生産拡大に繋がるものにはならない、②TPP11や日米貿易協定による

36) 横山 (2019b) pp.54-56。

37) 農林水産省「麦の需給に関する見通し」附属「麦の参考資料」各年版。

マークアップ引下げが進行する中では、生産費を十分にカバーできる生産者手取価格を保障するためにはその財源確保のために一般会計からの繰入れを増額することが必要であるが、それは困難であると考えられる、③生産者手取価格が生産費を十分カバーできる状況を創出するための生産費低減の見通しは不透明である、④米政策改革による米生産調整制度の変更の下での転作麦の生産拡大の見通しはかなり厳しい、⑤この間の「逆ミスマッチ」は販売予定数量が減少傾向にある下では割り引いて捉えるべきであり、また、需要が拡大しても生産費をカバーできる生産者手取価格が保障されないならば生産拡大は困難である、ということである。

それゆえ、現在の麦需給構造を前提にするならば20年基本計画における麦の生産目標の達成は難しいということになる。これは、麦のみならず他の多くの品目にも当てはまるであろうし、そうであるならば供給熱量ベースでの食料自給率45%の目標達成も困難であろう。

20年基本計画の生産目標・自給率目標の達成に向けて日本農業の生産を拡大しようとするならば、実効性のある国境調整措置及び生産費を十分カバーできる生産者手取価格を保障するための価格・所得政策の再構築が不可欠であり、それを通じての日本の食料需給構造の変革が必要になるのである。

## 引用文献

- 中村勝則（2017）「農地中間管理機構を通じた東北農業の構造改革」『農村と都市をむすぶ』（全農林労働組合「農村と都市をむすぶ編集委員会」）第784号（2017年2月号）。
- 服部信司（2020）「根拠の不明確な自給率45%目標—中心は牧草など飼料作物の拡大—」『農村と都市をむすぶ』（全農林労働組合「農村と都市をむすぶ編集委員会」）823号（2020年6・7月合併号）。
- 横山英信（2001）「WTO・新農業基本法をめぐる諸問題」石川武男編『農に開け！21世紀』家の光協会。
- 横山英信（2009）「構造改革農政・再編麦政策始動下における国産麦の需給・生産」『アルテス・リベラレス』（岩手大学人文社会科学部紀要）第85号。
- 横山英信（2015）「政権再交代後における日本農政の再編とその基本的性格—近年の農政展開を踏まえて—」『アルテス・リベラレス』（岩手大学人文社会科学部紀要）第96号。
- 横山英信（2016）「WTO・新基本法下の麦需給・生産をめぐる動向とTPP協定・国内対策」『アルテス・リベラレス』（岩手大学人文社会科学部紀要）第98号。
- 横山英信（2017）「農業比較劣位国における農業政策の構造的把握・分析のための視点・枠組みの検討」『アルテス・リベラレス』（岩手大学人文社会科学部紀要）第100号。
- 横山英信（2019a）「これが『農産物輸出の促進』の内実」『現代農業』2019年1月号、農山漁村文化協会。
- 横山英信（2019b）「2010年代における国産小麦の需給・生産をめぐる動向—産地品種レベルでの動きを射程に入れて—」『アルテス・リベラレス』（岩手大学人文社会科学部紀要）第105号。

（2020年10月20日受理）

（付記）

本稿は、日本学術振興会・2018～2020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。