小麦の制度改革と製粉業の課題

―― 新制度への対応が迫られる小麦産業 ――

〔要　　旨〕

１．製粉業は，かつては農家の副業的な性格を有するものであったが，明治中期より民間会社が設立され，機械製粉が普及していった。製粉工場は，当初国内小麦生産地に立地していたが，原料小麦の輸入依存度が高まるにつれて，臨海部に大規模工場が建設されるようになった。

２．小麦は米と並ぶ主要穀物であり，製粉業は，パン，めん，菓子等の原料となる小麦粉を提供する裾野の広い産業である。製粉企業，工場数は減少を続け，大手企業への集中度が高まってきたが，一方で，中小製粉企業も多く存在する。

３．小麦粉の生産量は需要増大に支えられて伸びてきた。しかし，95年以降は，パンの生産量は順調に伸びているものの，めんが伸び悩んでおり，また小麦粉加工製品の輸入が増大していること等により，小麦粉生産量はやや頭打ちとなっている。

４．国内小麦生産は，農家の兼業化等により縮小し，現在９割を輸入に依存している。小麦は米に比べて単収が低く価格も安いが，手間のかからない作物であり，収益的には悪くない作物である。国内の主要産地は，北海道，北関東，北九州である。

５．小麦は長期にわたり政府の管理下におかれてきたため，実需者のニーズが生産者に十分伝わらない仕組みとなっており，需要と生産のギャップが生じている。そのため，98年に「新たな麦政策大綱」が策定され，民間流通への移行を柱とする制度改革が行われた。

６．民間流通への移行後も，麦作経営安定資金により農家の手取り価格は確保されたが，今後も現行水準を維持できる保証はない。国内産小麦は，生産性の向上，品質の向上等に引き続き取り組む必要がある。また，製粉業界は競争が激化する見込みであり，企業体質の強化，経営の多角化等に取り組む必要があろう。

目　次

１．はじめに
２．製粉業の沿革
３．製粉業界の構造
４．小麦粉の需給動向
５．原料小麦の動向
６．制度改革の内容
７．新制度下における小麦生産と
　　製粉業の課題

１．はじめに

製粉業は，米と並ぶ主要食料である小麦を加工してパン，めん，菓子などの原料である小麦粉を製造し，二次加工業者や家庭に供給するという役割を担っている。日本の伝統的な食品加工業は，近隣地域で生産された農産物を加工する地場産業，農村工業として発展したものが多く，その代表的なものとして，精米，精麦，製粉，味噌，醤油，清酒などがある。日本の製粉業も，かつては近隣で生産された小麦を加工する地場産業的特色を有していたが，戦後，国内小麦生産が縮小し，原料小麦の輸入依存度が高まるにつれて，国内小麦生産との結びつきは弱まった。

一方，食料・農業・農村基本計画のなかで食料自給率向上が政策目標として掲げられ，国内産小麦の増産が期待されているが，小麦の生産・流通は長期にわたり政府の管理下にあったため，品質問題等様々な問題を抱えるに至っている。そのため，1998年に「新しい麦政策大綱」が策定され，国内産小麦の民間流通への移行をはじめとする制度改革が行われた。

本稿では，製粉業界の沿革と現状を概観するとともに，新制度化における国内小麦生産と製粉業の課題を検討する。

２．製粉業の沿革

製粉はかつては農家の副業として人力や水力によって石臼を回す方法で行われていたが，明治初期に政府により外国製の石臼製粉機が導入され，明治中期には民間による製粉会社の設立が相次いで機械製粉による製粉工業が開始された。当時の日本では，小麦粉そのものを米国等から輸入していたが（輸入小麦粉は国産の「うどん粉」と区別して「メリケン粉」と呼ばれていた），その後1900年代になると，小麦粉需要の増大に伴って製粉工場が新増設されて機械製粉が急速に普及し，輸入小麦を国内で製粉する体制が整えられていった。

1930年代後半から国内食料事情の悪化を背景に食糧に対する政府の統制色が強まり，42年には食糧管理法が施行されて，麦類は米とともに政府の管理下におかれるようになった。終戦直後は，小麦委託加工制

度のもとで食糧不足解消のため製粉工場の増設が行われたが，52年に小麦は直接統制から間接統制に移行し，小麦粉が自由に販売できるようになると，競争が激しくなって製粉工場数は急速に減少した。

製粉工場は，当初国内の小麦生産地に立地し，地域の小麦粉加工業と結びついて発展してきたが，60年代以降，国内産小麦の減少と輸入小麦の増大，流通の広域化等により，内陸部の小規模な工場（山工場）が減少し，臨海部に大規模工場（海工場）が建設されるようになった。

３．製粉業界の構造

こうして発展してきた製粉業であるが，現在の製粉業界の構造は以下のとおりとなっている。

(1)　食品製造業に占める地位

小麦は米と並ぶ主要穀物であるが，米とは異なり加工工程を経て消費者に届けられている。1997年の小麦粉出荷額は4,438億円（通産省『工業統計表』）で，食品製造業全体に占める比率は1.3%に過ぎないが，小麦粉を使った二次加工産業（パン，めん，菓子等）の産業規模は大きく（主な出荷額はパン10,283億円，めん類9,996億円，ビスケット類4,035億円），製粉業は裾野の広い産業である。なお，近年，小麦粉価格の低下を主因に小麦粉の出荷額は減少を続けており，97年の出荷額は５年前に比べ14%減少している。

(2)　企業数，工場数，従業員数の推移

製粉企業の数は，1965年には434社あったが，75年には半分以下の203社となった。企業数はその後も減少を続け，98年には129社となっている。工場数も企業数と同様に65年から75年の10年間にほぼ半減し，98年には162工場となっている（第１表）。

このように製粉業界は積極的に合理化を進め，工場の統廃合を行ってきた。この背景には中小製粉企業の廃業と大手製粉企業の工場大型化があり，製粉工場の従業員数は98年には4,136人まで減少した。その結果，一人当たり生産数量は増加したが，操

第１表　企業数，工場数，従業員数の推移

――各年度末現在――

（単位　企業数，工場数，人）

	企業数	工場数	従業員数
1965年度	434	480	11,785
75	203	248	7,682
85	161	207	6,269
90	150	193	5,381
95	141	180	4,778
98	129	162	4,136
98－90	△21	△31	△1,245
98－65	△305	△318	△7,649

資料　食糧庁「小麦粉製造実態調査」『米麦加工食品等の現況』から作成

第２表　小麦粉製造業工場数等の推移

（単位　工場数，人，トン，%）

	1965年度	75	85	95	98
工場数	480	248	207	180	162
うち100トン未満工場	391	144	91	70	59
一人当たり生産数量	253	520	706	1,035	1,178
操業度	45.2	60.3	60.9	63.2	64.8

資料　第１表に同じ

業度は64.8%とまだ低い水準にある（第２表）。

(3) シェア

1951年当時は，上位４社の生産割合は45%（上位10社で53%）で，中小の製粉企業がかなりのシェアを占めていたが，原料小麦の輸入依存度が高まるにつれて臨海部の大規模工場の製造割合が高まり，大手企業への集中が進んだ。

99年度の小麦粉の販売量をみると，日清製粉，日本製粉の上位２社で57.6%，さらに昭和産業，日東製粉を加えた大手4社で70.4%を占めており，製粉業界は大手寡占状態にある。94年度と比較すると，最大手の日清製粉のシェアが2.5ポイント増加したほか，昭和産業と日東製粉もシェアを伸ばしたため，上位４社のシェアは2.9ポイント上昇し，大手企業への集中がさらに進んでいることがうかがえる（第３表）。

(4) 経営形態・企業規模

製粉企業の経営形態は，法人が100企業で77.5%を占めているが，一方で個人経営も29企業（22.5%）あり，零細企業も少なくない（99年３月末）。法人のなかでは株式会社が88企業で最も多く全体の68.2%を占めており，有限会社は11企業，合名会社は1企業のみである（第４表）。

法人100社のうち資本金が1億円以上の企業は23社，従業員数300人以上の企業は４社のみであり，製粉企業の多くは中小企業である。

このように製粉企業は，全国展開を図っている大企業から国内産小麦を利用して自家製麺を行っている零細企業まで多種多様であり，大手と中小との格差が大きく，設備や技術面での差も大きい。

第3表　小麦粉の販売集中度

（単位　千トン，%，ポイント）

		1994年度(a)		99(b)		増減(b－a)	
		販売量	シェア	販売量	シェア	販売量	シェア
1	日清製粉	1,723	34.5	1,834	37.0	111	2.5
2	日本製粉	1,040	20.8	1,022	20.6	△18	△0.2
3	昭和産業	385	7.7	389	7.8	4	0.1
4	日東製粉	224	4.5	247	5.0	23	0.5
大手４社計		3,372	67.5	3,492	70.4	120	2.9
5	千葉製粉	133	2.7	151	3.0	18	0.3
6	鳥越製粉	103	2.1	96	1.9	△ 7	△0.2
7	富士製粉	91	1.8	89	1.8	△ 2	0.0
8	熊本製粉	84	1.7	82	1.7	△ 2	0.0
9	奥本製粉	67	1.3	69	1.4	2	0.1
10	増田製粉	62	1.2	45	0.9	△ 17	△0.3
10　社　計		3,912	78.3	4,024	81.1	113	2.8
総販売量		4,990	100.0	4,962	100.0	△ 28	－

資料　日刊経済通信社調べ
(注)1.年度は各社の決算年度。
2.販売数量には輸出小麦粉を含む。
3.自社内使用も含む。

第4表　経営形態別企業数

――1999年３月末現在――

（単位　企業数，%）

	法人				個人	合計
	株式	有限	合名	計		
企業数	88	11	1	100	29	129
構成比	68.2	8.5	0.8	77.5	22.5	100.0

資料　食糧庁「製粉工場実態調査」

(5) 工場立地

製粉工場の地域別分布をみると，日産能力200トン以上の大規模工場は，大消費地に近い臨海部（千葉県，愛知県，兵庫県等）に多く，小規模工場は国内産小麦の生産地である北関東（茨城県，群馬県，栃木県）や北九州（佐賀県，福岡県）に多く分布している（第５表）。

製粉工場の立地場所は，商業地帯と農業地帯の工場数が大きく減少する一方で，食品コンビナートの工場数が増加した（第６表）。生産能力別にみると，農業地域，住宅地域，商業地域は50トン未満の小規模工場が多く，食品コンビナートはほとんどが200トン以上の大規模工場である（第７表）。臨海地帯の製粉工場は，機械設備の近代化，合理化が進んでおり，原料調達面でも優位性があるが，内陸工場は生産規模が比較的小さく，原料小麦の輸入依存度が高くなっている現在では，原料調達面での不利は免

第５表　製粉工場数地域別分布状況（1998年度）
――日産能力別――

（単位　工場数，％）

	50トン未満	50～100	100～150	150～200	200トン以上	計	比　率
北海道	－	－	1	3	2	6	3.7
東北	－	3	3	－	－	6	3.7
関東	25	7	7	－	14	53	32.7
茨城	8	1	－	－	1	10	6.2
栃木	6	－	1	－	2	9	5.6
群馬	7	－	1	－	2	10	6.2
埼玉	1	3	1	－	－	5	3.1
千葉	1	2	1	－	4	8	4.9
東京	－	1	3	－	3	7	4.3
神奈川	2	－	－	－	2	4	2.5
北陸	1	－	3	－	－	4	2.5
東山	－	－	－	2	1	3	1.9
東海	－	3	5	8	7	23	14.2
岐阜	－	1	－	－	－	－	0.6
静岡	－	－	1	－	1	2	1.2
愛知	－	2	3	4	5	14	8.6
三重	－	－	1	4	1	6	3.7
近畿	－	1	7	6	10	24	14.8
大阪	－	－	2	3	4	9	5.6
兵庫	－	－	3	－	5	8	4.9
奈良	－	1	－	2	1	4	2.5
その他	－	－	2	1	－	3	1.9
中国	1	1	3	1	4	10	6.2
四国	1	－	3	3	1	8	4.9
九州	15	1	－	1	7	24	14.8
福岡	4	－	－	1	4	9	5.6
佐賀	6	－	－	－	2	8	4.9
その他	5	1	－	－	1	7	4.3
沖縄	－	－	－	－	1	1	0.6
総数	43	16	32	24	47	162	100.0

資料　食糧庁「製粉工場実態調査」
（注）　東山とは，山梨，長野。

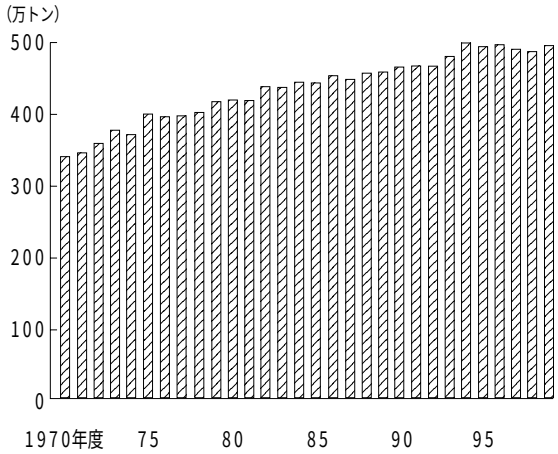
第6表　製粉工場の立地場所

（単位　工場数）

	住宅地域	商業地域	農業地域	工業地域	食品コンビナート	合計
1975年度	69	51	56	68	4	248
80	46	41	52	74	7	220
85	44	34	44	72	13	207
90	35	27	43	73	15	193
95	30	25	39	71	15	180
98	32	20	29	70	11	162

資料　食糧庁「小麦粉製造実態調査」「製粉工場実態調査」

第1図　小麦粉生産量推移



資料　農林水産省「食料需給表」

第7表　製粉工場の生産能力別立地

——1998年度——

（単位　工場数，%）

		住宅地域	商業地域	農業地域	工業地域	食品コンビナート	計	比率
能力区分	50トン未満	14	6	20	3	―	43	26.5
	50～100	4	3	3	6	―	16	9.9
	100～150	6	2	5	18	1	32	19.8
	150～200	5	2	1	15	1	24	14.8
	200トン以上	3	7		28	9	47	29.0
計		32	20	29	70	11	162	100.0
比率		19.8	12.3	17.9	43.2	6.8	100.0	

資料　第5表に同じ

れない状態となっている。

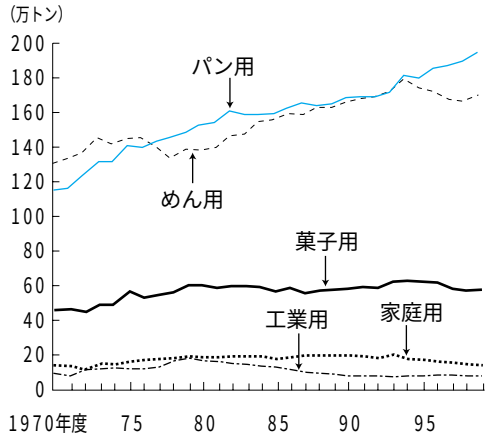
4．小麦粉の需給動向

(1)　生産動向

小麦粉の国内生産量は，パン食の普及に加えて，カップめん，スパゲッティの需要増大等を背景に順調に増加を続け，1999年度の生産量は496万2千トンで，70年度に比べ46%増加した。ただし，95年度以降は，景気低迷，めん類の需要伸び悩み，小麦粉加工製品の輸入増大等により，生産量は頭打ちとなっている（第1図）。

種類別の生産量をみると，めん用は94年度の179万8千トンをピークに減少しているが，パン用は堅調に伸びており，全体的に伸び悩んでいる小麦粉生産量を牽引している。家庭用，菓子用は横ばいないしやや減少傾向にある(注1)（第2図）。

第2図　種類別生産量推移



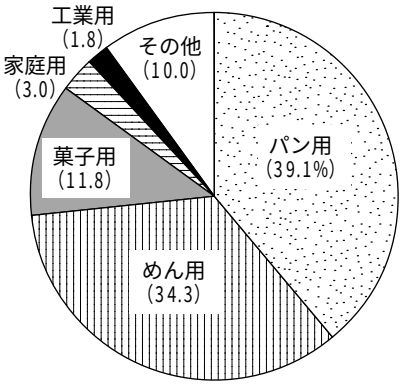
資料　第1図に同じ

(2) 種類別動向

小麦粉の用途別生産量(99年度)は，パン用が190万トン(39.1%)，めん用が170万２千トン(34.3%)となっており，この二つの用途で全体の７割を超えている。次いで菓子用が58万５千トン(11.8%)であるが，家庭用は15万トン(3.0%)に過ぎない(第３図)。

小麦粉生産の二大用途であるパンとめんの近年の生産動向は以下の通りである。

第3図　小麦粉の用途別生産量比率(1999年度)



資料　食糧庁

a．パン

パンの生産量は順調に増加を続けている。種類別にみると，学給パン(学校給食用)が少子化等の影響で年々減少しており，パンの生産量の約５割を占める食パンも減少傾向にあるが(ただし98，99年は２年連続で増加)，菓子パンやその他のパン(フランスパン，ロールパン等)は増加しており，食パン等の減少を補っている(第８表)。

b．めん

めん類の生産量は，90年代前半まではパンと同様に増加を続けてきたが，近年伸び悩んでおり，97，98年と２年連続でマイナスとなった。種類別にみると，即席めんとマカロニ類は増加傾向にあるが，生産量のほぼ５割を占める生めんが96年以降４年連続で減少し，また乾めんも減少が続いている(第９表)。

(3) 小麦粉加工品の輸入動向

小麦粉加工製品(マカロニ，スパゲッティ，ビスケット，即席めん等)や小麦粉調

第8表　主要小麦二次加工品の生産動向(パン類)

(単位　千トン，%)

	パン類									
			食パン		菓子パン		その他パン		学給パン	
		前年比		前年比		前年比		前年比		前年比
1990年	1,193	0.5	661	△ 0.3	321	3.3	146	1.4	66	△ 6.8
95	1,220	0.0	623	△ 3.2	368	3.5	178	5.0	52	△ 1.1
96	1,230	0.8	611	△ 1.8	379	3.1	190	6.8	50	△ 4.1
97	1,227	△ 0.3	602	△ 1.6	389	2.7	188	△ 0.8	48	△ 4.2
98	1,234	0.6	611	1.5	379	△ 2.6	199	6.0	45	△ 6.3
99	1,250	1.3	618	1.1	381	0.4	208	4.3	44	△ 2.0

資料　食糧庁「米麦加工食品等の現況」『米麦加工食品生産動態統計調査年報』
(注)　パン類の生産量は原料小麦粉使用重量。

製品(小麦粉に砂糖，粉乳等を混ぜたもので主にベーカリー用）は輸入自由化品目であり，80年代後半に円高進行に伴う内外価格差の拡大等を背景に輸入量が急増したが，90年代にはいってからは円安への転換，需要の一巡等から輸入量はほぼ横ばいで推移している。

品目別にみると，小麦粉調製品は，80年代に輸入増加が問題になったが，90年代にはいってからはさほど増えておらず，97，98年は減少している。また，ビスケットの輸入量も95年をピークに減少に転じている。パン・乾パン類は輸入が伸びているが，需要量全体に占める割合は小さい。一方で，マカロニ・スパゲッティ類は，イタリア料理ブームにより輸入量が増加を続け，99年の輸入量は10年前の約２倍になっている（第10表)。

第9表　主要小麦二次加工品の生産動向(めん類等)

（単位　千トン,%）

	めん類										ビスケット類		プレミックス	
			生めん		乾めん		即席めん		マカロニ類					
		前年比		前年比		前年比		前年比		前年比		前年比		前年比
1990年	1,407	1.7	687	1.5	274	2.4	316	0.8	130	2.8	245	0.1	235	2.7
95	1,456	0.3	729	1.4	268	△5.7	314	3.0	145	1.3	225	△2.7	298	3.7
96	1,464	0.6	725	△0.6	259	△3.2	324	3.3	156	7.7	228	1.6	320	7.4
97	1,442	△1.6	706	△2.5	249	△3.9	323	△0.5	163	4.8	226	△0.7	329	2.6
98	1,423	△1.3	692	△2.0	249	△0.1	318	△1.6	164	0.6	219	△3.3	332	1.1
99	1,426	0.2	682	△1.4	239	△4.0	337	6.0	168	2.4	219	△0.1	341	2.9

資料　第8表に同じ
（注）　めん類は原料小麦粉使用重量,その他にあっては製品重量。

第10表　小麦粉加工品輸入量の動向

（単位　千トン,%）

	小麦粉調整品		うどん･そうめん		マカロニ・スパゲッティ類		ビスケット		パン･乾パン類	
	数量	前年比	数量	前年比	数量	前年比	数量	前年比	数量	前年比
1985年	－	－	0.4	△24.6	25.7	14.2	6.6	17.8	1.6	14.2
86	－	－	0.6	29.4	33.5	30.1	10.2	54.0	1.6	1.4
87	－	－	1.2	101.4	38.8	15.9	11.1	9.5	1.8	10.1
88	78.5	－	1.7	48.5	40.8	5.2	10.6	△ 4.9	2.3	30.4
89	100.0	27.4	1.5	△14.9	43.0	5.4	8.3	△22.0	3.5	50.0
90	92.8	△ 7.2	0.9	△35.2	41.6	△ 3.2	5.3	△35.6	3.0	△13.4
91	92.2	△ 0.7	0.9	△ 2.0	44.9	7.9	4.5	△16.1	2.6	△14.6
92	91.4	△ 0.9	1.3	44.8	44.8	△ 0.2	4.9	10.8	2.1	△17.0
93	94.8	3.8	1.5	8.9	48.2	7.4	6.5	30.7	1.9	△10.2
94	97.8	3.1	1.0	△31.4	55.6	15.4	9.8	52.4	2.6	38.4
95	111.4	14.0	0.7	△32.6	63.2	13.7	15.8	60.7	3.5	31.9
96	122.2	9.7	0.3	△56.1	71.1	12.5	11.0	△30.4	5.4	54.6
97	118.7	△ 2.8	0.4	24.0	74.8	5.2	10.4	△ 5.3	4.9	△ 9.3
98	106.8	△10.0	1.5	297.5	81.1	8.5	9.4	△ 9.8	7.5	53.6
99	108.4	1.5	1.9	31.2	85.9	5.8	9.6	2.3	6.8	△ 9.6
主な輸入先	韓国，オーストラリア		韓国，中国		イタリア		米国，デンマーク		イタリア	

資料　大蔵省「貿易統計」

（注1） 小麦粉の分類は種類と等級によってなされる。小麦粉の種類はタンパク質の質と量によって強力粉，準強力粉，中力粉（普通粉），薄力粉，デュラム製品の5種類に分類される。98年度の種類別生産量比率は，強力粉が全体の48%と半分弱を占め，次いで中力粉19%，薄力粉14%の順となっている。小麦粉の種類は用途と密接な関係があり，パン用は強力粉が93%とほとんどを占めているが，めん用は中力粉(45%)，菓子用は薄力粉(76%)が主体であり，家庭用は薄力粉が72%を占めている。

等級は主として灰分の含有率によって決まり，含有率の低い方から順に特級粉，一等粉，二等粉，三等粉，末粉（すえこ）に分類される。等級が高いほど色が鮮やかで低いほどくすみが強くなる。

国内産小麦は，気象条件等からタンパク質の含有量が中程度である等の品質特性を有しており，主に日本めん用に用いられている。

５．原料小麦の動向

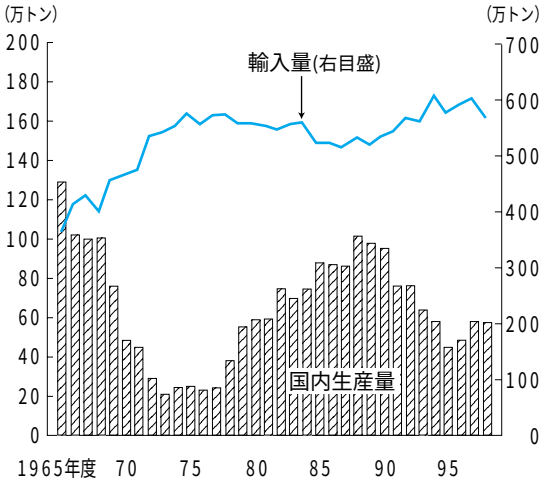
（1） 全体需給動向

小麦の総需要量は，パン食の普及等により戦後増加を続け，1998年度の総需要量(622万４千トン)は60年度に比べ６割近く増加している。このうち飼料用(畜産用)として43万２千トン，加工用（醤油，味噌等）として39万８千トン使われており（ほかに種子用，消耗量がある)，小麦粉に加工されるのは全体の84%の521万６千トンである（食料需給表(注2)）。

（2） 輸入動向

60年度当時も小麦は需要量の６割を輸入していたが，現在は９割を輸入に依存している。98年度の小麦輸入量は567万４千トンであり，60年度に比べ2.1倍に増加している。主な輸入国はアメリカ，カナダ，オーストラリアであり，米国が５割以上を占めている。

第４図　小麦の国内生産量と輸入量の推移



資料　第１図に同じ

小麦の輸入量は，需要量の増加，国内小麦生産の縮小により75年度まで増加したが，70年代後半より転作小麦の生産が増加したため輸入量は減少傾向に転じた。しかし，89年度より国内生産が減少に転じたため，輸入量は再び増加に転じた（第４図)。

なお，ウルグアイラウンドで小麦は95年度より関税化したものの，二次関税率が高く設定されたため，関税を払って輸入されている小麦は非常に少なく，輸入量の増減に与える影響は小さい。

（3） 国内生産動向

ａ．作付面積

小麦の作付面積は，明治・大正期は40～50万haあり，第二次大戦中の1943年（年産，以後同じ)には86万haに達した(注3)。戦後も1962年までは60万ha台を維持したが，63年以降，農家の兼業化，輸入増加により小麦

生産は縮小し，73年には戦後のピーク時の10分の１の7.5万haまで減少した。その後，転作小麦の増加により89年には28万haまで回復したが，麦価低下に伴って90年以降再び減少に転じた。

ｂ．農家戸数

小麦を栽培している農家戸数は60年には358万戸もあったが，75年には34万戸と10分の１に減少した。その後，90年（30万戸，販売農家）までは麦作農家戸数は維持されたが，95年には12万戸まで減少している（農業センサス）。

麦作農家戸数減少のなかで規模拡大が進んでおり，95年の小麦の平均収穫面積は1.2haとなっており，北海道では4.6haに拡大している（95年農業センサス）。

ｃ．生産量

小麦の生産量は，単収増加もあって61年に178万トンと戦前のピークにほぼ等しい水準になったが，作付面積が最低になった73年にはわずか20万トンに落ち込んだ。その後，88年に102万トンまで回復したが，98年は57万トンとなっており，88年に比べ４割減少している。

この結果，小麦の自給率は60年度は39%あったが，最低水準に落ちた73年度には４%まで低下し，88年度には17%まで回復したものの，98年度は９%になっている。

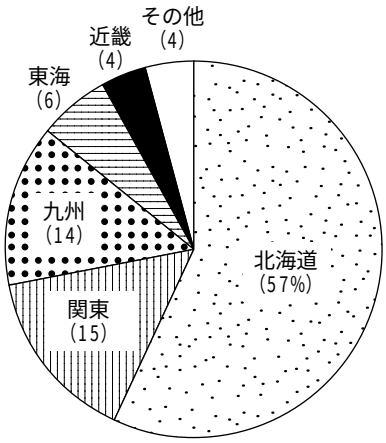
ｄ．単収

単収は，栽培技術の向上，品種改良等により着実に上昇しており，50年代には10a当たり200kg程度であったが，現在では339kg（過去３年の平均）になっている。作柄による変動はあるが，主産地である北海道，関東，九州では400kgを超える単収を実現しているが，他の地域の単収が低く全体の水準を押し下げている。日本の単収は，米国（266kg），カナダ（227kg），豪州（196kg）を上回っているが，欧州（英国770kg，フランス712kg，ドイツ725kg）よりは低い。

ｅ．生産地域

小麦作付面積全体の57%を北海道が占めており，次いで関東（15%）と九州（14%）が続き，この３地域で９割近くを占めている（98年産）（第５図）。北海道は1960年当時は全国の２%程度に過ぎず，75年でも26%であったが，稲作の生産調整面積が大きかったこと，都府県に比べて低コストであり麦の収益性が高かったことから，北海道の作付面積は増加し，全国シェアを高め

第５図　地域別小麦作付面積割合（1998年産）



資料　農林水産省「作物統計」

た。なお，作付面積が多いのは，北海道（92.7千ha），福岡県（11.7千ha），群馬県（8.1千ha），埼玉県（7.3ha），佐賀県（5.8千ha），茨城県（5.2千ha）である。

ｆ．生産コストと収益性

小麦生産に必要な労働時間は，農業機械や農薬の普及により大幅に減少し，60年には10a当たり110時間かかっていたものが，98年にはわずか６時間になっている。これは水稲に比べて約６分の１であり，小麦は余り手間のかからない作物であることがわかる。なお，北海道は10a当たり3.4時間であり，５haでも170時間（１日８時間として21日）の作業量で済む。

ただし，90年代以降は生産性向上のテンポは緩やかになり，生産費はさほど下がっていない。97年産(注4)の全国平均の60kg当たり生産費（利子・地代を含まず）は7,256円で，政府買入価格（9,023円）を下回っているが，全算入生産費は9,435円であり，政府買入価格を上回っている。地域別にみると，北海道の全算入生産費（8,188円）は政府買入価格を下回っているが，都府県は利子・地代を含まない生産費も政府買入価格を上回っている。

麦作の10a当たり所得は，年によって異なるものの，北海道では10a当たり３万円前後であり，都府県でも１万５千円は上回っている。麦作にかかる労働時間を勘案すると，北海道では麦は比較的有利な作物であると言えるが，都府県の小規模生産者にとっては現在の小麦価格は採算的に厳しい水準である。水田転作の場合は転作奨励金が上乗せされるため，現在の水準でもなんとか麦作を継続しているが，麦価が下がると小麦栽培農家数はさらに減少するであろう。

（注2） 小麦から小麦粉を生産する過程で２割程度の「ふすま」が分離され，畜産の飼料として使われている。98年度は，一般ふすま116万４千トン，専増産ふすま33万５千トンの供給があった。食料需給表の521万６千トンというデータはふすま分も含まれた原料小麦の重量である。

（注3） 大麦，はだか麦も含めた麦類の作付面積は明治・大正期には170～180万haあり，その後一時減少したものの，1950年には178万haの作付面積があった。収穫量もピーク時の54年に410万トンあり，日本でもかつては麦の生産が盛んであった時代があった。

（注4） 98年産は都府県が不作で，北海道が豊作であったため，例外的な年であった。そのためここでは平年作に近かった97年産で比較する。

６．制度改革の内容

（1） 制度の変遷

既に触れたように，小麦は1952年まで政府による直接統制が行われていたが，52年に，自由な民間流通を前提にし生産者の売渡し申込みに応じて政府が無制限に買い入れるという間接統制に移行した。この制度では，生産者は必ずしも小麦を政府に売る必要はなく市場で売っても構わないが，食管制度のもと政府買入価格（米価審議会の答申に基づいて政府が決定する生産者麦価）と政府売渡価格が大幅な逆ざやの関係にあったため（第11表），国内産小麦の大部分は政府に売却され，政府は定められた政府売渡価格でこの小麦を製粉会社に売り渡すという方式が行われてきた。また，輸入小麦は依然として政府の管理下に置かれており，

第11表　国内産小麦の政府買入価格と政府売渡価格の推移

（単位　円／60kg）

	政府買入価格 (a)	政府売渡価格 (b)	売買価格差 (b−a)
1980年度	10,704	3,622	△7,082
82	11,047	4,124	△6,923
84	11,092	4,135	△6,957
86	10,963	3,886	△7,077
87	10,425	3,626	△6,799
88	9,945	3,626	△6,319
89	9,597	3,258	△6,339
90	9,223	3,078	△6,145
91	9,110	2,967	△6,143
92	9,110	2,967	△6,143
93	9,110	2,662	△6,448
94	9,110	2,516	△6,594
95	9,110	2,463	△6,647
96	9,110	2,463	△6,647
97	9,023	2,511	△6,512
98	8,958	2,430	△6,528
99	8,893	2,308	△6,585

資料　食糧庁

政府（食糧庁）が一元的に輸入し製粉会社に一定の価格で売り渡すという方式が続いた。

95年に食管法が廃止され,「主要食糧の需給および価格の安定に関する法律」（新食糧法）が制定されたが, 麦の制度の根幹は変わらずに維持された。また，小麦の輸入は，ウルグアイラウンドの結果95年度より関税化され，関税を支払えば誰でも輸入できることとなった。しかし，関税の水準が高く設定され，二次関税分の輸入はほとんど行われておらず，またカレントアクセス分については国家貿易が維持されたため，基本的には従来と変わらず，製粉企業は政府が一元輸入した小麦を購入している。輸入小麦の政府売渡価格は，輸入価格（政府買入価格）より６～７割高い水準であり, 国内産小麦の政府売渡価格より２～３割高くなっている（ただし品質により格差あり）。

（2）　これまでの制度の問題点

こうして小麦は長期にわたり政府の管理下に置かれてきた。米に関しては既に自主流通米制度が導入され，自主流通米価格形成センターにおける入札による価格形成が行われるようになり，新食糧法で流通は原則自由となった。しかし，麦については，制度的には民間流通が認められていたものの，実態としてはほとんど政府への売渡しが続き，麦は最も統制的な農産物であると言われていた。

これまでの制度では，品質等に関して実需者（製粉会社，二次加工業者）のニーズが生産者に直接伝わらない仕組みになっており，その結果，需要と生産のギャップが生じるようになった。すなわち，製粉会社は使いたくない品質（品種）の小麦を政府から割り当てられて使わざるを得なかったり，欲しい品種の麦を入手できないという問題が生じた。また，生産者にとっても，これまでの制度のもとでは，一定以上の品質の小麦を栽培すれば無条件で政府が買いとってくれたため，品質向上へのインセンティブが十分働かなかった。逆に，良品質の小麦を生産しても，十分なプレミアムを得られないという面もあった。

（3）　新しい制度の内容

以上の理由から，98年に「新たな麦政策大綱」が策定され，麦制度の抜本的改革が行われることになった。同大綱では，外国産麦については，所要の国境措置の下，今後とも政府が国家貿易によって計画的に輸

入するとしているが，国内産麦については，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ため，自由な民間流通にゆだね，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年産から民間流通に移行することを打ち出した。

主な改革内容は以下の通りである。

ａ．国内産麦

（ａ） 民間流通への移行

播種前に販売予定数量の３割について入札を行い（原則年１回），入札による価格形成を基本とする（入札価格には基準価格に対して±５％の値幅制限を設ける）。残りの７割は生産者団体（全農，経済連等）と実需者（製粉会社等）との相対取引とし，入札価格をその指標価格とする。また，品質取引（良品質にはプレミアムをつける）を導入した。ただし，民間流通が定着するまでの間は，政府買入れの途を残すこととした。

既に1999年９月に最初の入札が行われ，2000年産麦は95％が民間流通に移行した。2001年産も今年８月に入札が行われている。

（ｂ） 麦作経営安定資金の導入

入札価格はこれまでの政府売渡価格程度の水準になる見込みであり，生産者の手取価格を維持し経営を安定させるため，麦作経営安定資金の制度が設けられた。

2000年産小麦の麦作経営安定資金は6,958円／60kgであり，入札基準価格と麦作経営安定資金を足した金額は99年産の政府買入価格と同額になっているが，奨励措置等を加えると，良品質麦の生産者は前年を上回る水準になった。

（ｃ） 研究開発の強化

実需者のニーズに対応し，売れる小麦品種を開発するため，麦の品種改良の研究を強化することとした。研究開発に際しては，開発段階から生産者及び実需者による評価を加える仕組みを導入した。99年から「麦品種改良緊急プロジェクト」がスタートしており，現在，国等の農業試験場で品種開発の努力が続けられている。

ｂ．外国産麦

小麦は，国内産で不足するもの，または品質的に国内産麦が使用できないものを輸入するという原則を維持し，国家貿易により政府が計画的に輸入するという体制を続ける。官民の負担関係見直しによる輸入コスト削減や備蓄の運用の改善を行い，管理経費を節減する。

ｃ．麦加工産業

（ａ） 合理化・近代化

製粉企業の国際競争力を強化するため，立地条件ごとの適性規模，設備能力，製造・販売コストを踏まえた合理化を推進する。

（ｂ） 小麦の売却方式の改善

過去の買受実績に基づく売却方法を廃止し，実需者の希望に基づいて売り渡す方法

に改善し，競争を促進して流通・加工段階の合理化を図る。

ｄ．飼料用麦

濃厚飼料に占める専増産ふすまの割合が減少し，畜産振興という一定の役割はすでに終えたことから，代替飼料の開発，企業対策の推進等を踏まえ，2002年度末を目途に専増産ふすま制度(注5)を廃止する。

（注5） 増産ふすま工場は，原麦１トンから550kg程度のふすま（飼料用）を得るための工場のことであり，通称「増産工場」といわれる。この増産工場は一般製粉工場のなかから指定されているが，98年度末では70工場まで減少している。飼料小麦加工専門工場は60年に制度化されたもので，通称「専管工場」といわれる。95年度から専管工場の数は減少し，98年度末では19工場となっている（第12表）。

第１２表　一般製粉,増産,専管工場数の推移
――各年度末――

（単位　工場数）

	一般製粉		専管	計
		うち増産を行っているもの		
1980年度	197	109	23	220
85	184	108	23	207
90	170	105	23	193
95	158	95	22	180
96	154	87	21	175
97	146	84	19	165
98	143	70	19	162

資料　食糧庁

７．新制度下における小麦生産と製粉業の課題

（1）　小麦生産への影響と課題

今回の制度改革は，国内小麦生産にどのような影響を与えるであろうか。

まず，民間流通の移行に伴って，生産者の品種選択が重要になってくるであろう。銘柄，産地による価格差が拡大する見込みであり，生産費を下回るような価格がついた銘柄，産地は縮小し，品種転換や小麦からの撤退が起きるであろう。その点では，民間流通の移行は，品種改良の進展とあいまって小麦の品質向上をもたらすという制度改革の目的は達成されるであろう。

また，これまでのように，集荷して政府に売却すればそれで終わりというような系統の集荷業務のあり方が変化し，生産者団体と実需者の関係がより密接になり，全農，経済連，農協の情報収集活動，営業活動がより重要になってくるであろう。現に，民間流通への移行により経済連等が小麦の売り込みのため製粉会社を訪問するというかつてはなかった動きが現れているが，これも制度改革の効果であると言えよう。これにより，実需者ニーズが生産者に伝わりやすくなり，問題点の改善につながっていくことが期待できる。

ただし，2000年産は生産者手取り価格が99年産の水準を維持し，生産調整の強化のなかで転作奨励金も手厚くなったが，今後も麦作経営安定資金が現行の水準が続き，生産者手取りが現行水準を維持できる保証はない。また，現在は流通経費を政府が負担しているが，系統負担となった場合には生産者の手取りが減少する可能性があり，手取り価格が低下すれば国内小麦生産は縮小するであろう。

制度改革は現在進行中であるため，国内

産小麦生産にどのような影響を与えるかについては，まだ不明な点が多い。いずれにせよ，これまで国内産小麦の課題として掲げられていた，①実需に応じた麦作り，②生産性の向上，③品質の改善，④物流の合理化，は今後も改善すべき課題であり続けるであろう。しかし，生産者の努力にも限度があり，内外価格差がある現状では，政府による国内産小麦への支援は今後とも必要であろう。

なお，次期WTO交渉で，小麦の国家貿易，マークアップ，関税率がどうなるかも重要なポイントである。これについては，国内産小麦を維持・増進するとの方針を貫き， WTOの場で日本としての主張を堂々と行う必要があろう。

(2) 製粉業に与える影響と課題

今回の麦制度の改革は，製粉企業の経営にも大きな影響を与える内容であり，製粉企業は対応を迫られている。

製粉業は，旧制度のもとでは原料の小麦が実質的に政府の管理下にあったため，原料調達は安定しているが，小麦粉は商品差別化が困難であり付加価値率が低い，という特色を有していた。新制度のもとでも，１年１回の播種前入札であり，輸入小麦が９割を占めている現状では，製粉企業のこの特色は基本的には変わっていない。しかし，民間流通への移行により国内産小麦に関しては調達コストが変動することになるため，国産小麦比率の高い企業は原料調達戦略が問われることになろう。

また，小麦の売却方式が，過去の買受実績に基づく売却方法から，実需者の希望に基づいて売り渡す方法に変更されたため，企業間格差が拡大し業界再編が加速する可能性があろう。

さらに，専増産ふすま制度は2002年度末を目途として廃止されることになり，99年度より専増産ふすま工場の一般製粉工場への移行を含めた製粉企業再編整備特別対策事業が実施されているが，専増ふすま工場が一般製粉工場へ移行すると小麦粉市場の競争が激化することになろう。

このように，今回の制度改革は製粉業界の競争を激化させる見込みである。既に製粉各社は，工場の統廃合や能力増強などの生産・供給体制の効率化を図りながら，食品等への経営の多角化を進めている。また，小麦粉需要の掘り起こしや新製品の開発提案など収益の確保に取り組む一方で，企業体質の改善等の経営努力を続けている。中小製粉企業については，中小企業近代化促進法に基づく小麦粉製造業改善事業（1998～2002年度）により経営・生産の適正化・合理化を推進しているが，中小製粉企業が生き残っていくためには，業務提携や協業化，あるいは共同事業の推進などによる経営改善が必要になろう。また，時代の潮流を敏感に見極め，ユーザーニーズの多様化にきめ細かく対応して特色のある商品を提供し，地域に根差した小回りの利く経営に徹するなど，個々の特質を生かした戦略を実施することも重要となると考えられる。

なお，品種改良，生産者の品質改善努力により，今後，国内産小麦の品質は向上していく見込みであり，「国内産小麦100%使用」を売り物にした差別化製品が開発され，普及していくことが期待される。

〈参考文献〉
- 折原直『日本の麦政策』農林統計協会，2000
- 諫山忠幸『日本の小麦産業』地球社，1982
- 柴田茂久・中江利昭編著『小麦粉製品の知識』教育社，1990
- 横山英信「「新たな麦政策」と国内麦需給」農業市場研究，2000.4
- 加瀬良明「小麦粉製造業と海工場」『食糧・農業の関連産業』農文協，1990
- 「特集“売れる麦”の生産拡大をめざした技術開発」農林水産研究ジャーナル，1999.6

（中村光次・清水徹朗
なかむらこうじ・しみずてつろう）