

小麦の国際需給と日本の自給

主席研究員 藤野信之

〔要 旨〕

- 1 国際的な小麦需給は、地域別ではアフリカ、中東の輸入が多く、国別に見るとEU、日本、韓国を除けば、米州等先進国から発展途上国への輸出という一方的なベクトル構造をもっている。WTOの前身であるGATT自体が、国際小麦協定や国際穀物協定との関係が深い。
- 2 小麦、小麦粉、フスマを加えた小麦製品全体で見ると、主要5か国で世界輸入量の約25%を占めており、大規模生産による低価格性や、小麦が湿潤・乾燥をともに嫌うこと等から一定の国産分業が成立している。日本と農業の類似性が高い韓国でも、内需のほとんどを輸入に依存している。
- 3 日本の輸入量は578万トンで世界輸入量の5%弱を占め、小麦粉を含む小麦換算輸入量は620万トン強で世界輸入量の5%弱を占める。小麦、小麦粉とも、国家貿易と高率2次関税制度によって、国内農業と製粉産業を保護している。輸入量の増大に対応して小麦自給率は順次低下していき、現在では14%と極めて低い水準にまで至った。
- 4 作付面積は、米政策改革（2004年度から）において適地適作化を促進する産地作り交付金制度を受けた転作が定着したこともあり、近年では堅調に推移している（09年では9.2万ha）。生産量は北海道、北九州、北関東、東海で多く、品質では北海道、北九州で高いのが特徴的である。
- 5 小麦の価格は、99年まではほぼ全量政府買入であったこともあって漸減傾向ながら一定水準を維持しており、転作による収穫量の増加がありながら、10a当たり粗収益も一定水準で推移している。これは、早期に輸入自由化、関税無税化した大豆と好対照をなしており、国境措置が国内生産基盤の維持・確保に重要であることが分かる。
- 6 パン用小麦等生産の国際分業は一定の前提であり、輸入先の分散と海外投資による調達先の安定化が必要である。国内生産に関しては、一定の自給率の維持・拡大、構築済みの各地域の生産体制の維持のため、引き続き政策的な補助のもとにその生産量を維持・拡大していく必要がある。構築された各地域の生産体制は、水田を中心とする集落を基盤とした地域農業という、日本農業の存続にかかっている。また、国内の製粉産業が国家貿易と小麦粉関税で保護され、小麦粉、フスマの自給に貢献している体制を維持することが重要である。

目次

はじめに

1 国際小麦需給の概要

- (1) 生産・輸出入の概要
- (2) 小麦の主要国別輸入状況

2 小麦の国内需給動向

3 国産小麦の生産動向

- (1) 作付面積・収穫量
- (2) 生産構造
- (3) 地域別生産量と品質

4 価格と生産費の動向

- (1) 価格

- (2) 生産費

5 政策的支援の動向

- (1) 品目横断的経営安定対策への移行
- (2) その他の生産支援策
- (3) 民主党農政による支援策
- (4) 技術的支援等

6 課題と展望

- (1) 国家貿易と高率2次関税制度の堅持
- (2) パン用小麦等の国際分業と安定調達
- (3) 国内生産による自給率向上
- (4) 小麦粉・フスマを含む自給率の維持

はじめに

2007年からエネルギーと穀物・油糧種子の価格が高騰して世界を揺るがしたが、米国発のサブプライム問題による金融危機によって08年秋から低下に向かった。09年春からは主に南米の有力産地であるアルゼンチンの干ばつ予想で大豆が反転し、米国産トウモロコシも降雨による作付け遅延を材料に上昇基調となった後、夏を境に、米国農務省による09/10年度の豊作予想等によって調整局面入りした。その後、現在では10/11年度の減産予想のもとに強含みで推移している。

いずれにしろ、穀物価格は、過去数十年に及ぶ低位安定から一段高いところへシフトアップしたと言える。

日本は国内小麦需要の86%を輸入に頼っているが、一次加工品である小麦粉も、二

次加工品であるパン、めん等も、配合飼料原料の一部となるフスマ（小麦の糠^{ヌカ}）も、輸入（原料）価格の上昇を受けて07年以降値上げが行われ、07～09年と国内企業物価も上昇した。

当然のことながら、日本の小麦需給は大きく世界とつながっており、その構造や動向を踏まえた上で国内対策を検討する必要がある。

本稿では、国際小麦需給を概観した上で、国内における小麦の需給・生産動向を整理し、小麦の安定的な調達に必要なとなる課題について検討することとしたい。

1 国際小麦需給の概要

(1) 生産・輸出入の概要

国際的な小麦需給を見ると、生産量ではEU（1億5,034万トン）、中国（1億1,246万トン）、旧ソビエト連邦（1億1,546万トン）、

インド(7,857万トン), 米国(6,802万トン), カナダ(2,861万トン), オーストラリア(2,094万トン)が多く, 生産量が内需を上回る米国(輸出量, 2,764万トン), EU(2,532万トン), カナダ(1,881万トン), オーストラリア(1,472万トン)が大きな輸出国となっている。輸入は, 地域別ではアフリカ(3,683万トン), 中東(2,835万トン)(08年, USDA FAS), 国別ではエジプト(591万トン), ブラジル(603万トン), アルジェリア(649万トン), EU(685万トン), 日本(578万トン)が多いが, 輸出に比べると分散化している(第1表)。

世界生産量6億9千万トンの19%が輸出され, 一次加工品の小麦粉, フスマでの輸出は各々2%と少ない。

大規模生産による低価格性や, 小麦生産が適切な水管理を必要とすることから(湿潤を嫌い, 乾燥も嫌う), 一定の国際分業が成立していると言える。日本との農業の類似性が高い韓国においても, 内需のほとんどすべてを輸入に依存している。

もともと現在のWTOの前身であるGATT自体, 国際小麦協定や国際穀物協定と関係が深いものだが, 国際的な小麦の輸出入は, EU, 日本, 韓国とブラジル(大

第1表 小麦の主要国輸入状況(2008年)

		日本	エジプト	EU	ブラジル	アルジェリア	(韓国)	韓国を除く5か国計	対世界輸入量シェア	対世界小麦生産量シェア	世界計	世界輸入量の対生産量シェア
小麦	輸入量	5 780	5 911	6 847	6 033	6 487	2 682	31 058	26.0%	4.5%	119 261	17.3%
	輸入額	3 277	1 567	2 637	1 874	3,174	1 274					
	輸入単価	567	265	385	311	489	475					
	関税	枠内;無税 枠外;55円/kg(93.8%)		高質;無税 普通;95ユーロ/t(24.7%)	10%	5%	1.8%					
小麦粉	輸入量	2	0	11	682	0	60	695	6.6%		10 534	
	輸入額	2	0	10	292	0	40					
	輸入単価	1 250	216	896	428	1 242	656					
	関税	枠内;25% 枠外;90円/kg(69.7%)		2%	172ユーロ/t(19.2%)	12%	30%	4.2%				
	小麦換算輸入量	3	0	15	947	0	83	965	6.6%	0.1%	14 631	2.1%
フスマ	輸入量	118	65	44	5	-	370	232	6.0%		3 853	
	輸入額	30	10	11	1	-	86					
	輸入単価	254	159	242	272	-	233					
	関税	無税	2%	29~44ユーロ/t(12~18.2%)	6%	30%	2%					
	小麦換算輸入量	421	231	157	18	-	1 321	827	6.0%	0.1%	(13 761)	(2.0%)
	小麦換算総輸入量	6 204	6,142	7 019	6 998	6 487	2 765	32 850	24.5%	4.8%	133 892	19.4%
小麦生産量		882	7 977	150 338	5 886	2 300	10	167 393		24.3%	689 936	100.0%

資料 UN comtrade, www.worldtariff.com, FAO STATから作成, 算出(エジプト, 世界計の輸入量数値はFAO2007年のもので, 小麦粉は差引逆算により算出)

- (注)1 小麦粉の小麦換算は, 換算率0.72%の逆数, フスマの小麦換算は, 換算率0.28%の逆数で試算。
 2 日本の小麦輸入関税の従価税換算は, 08年の輸入単価(為替レート=103.36円/ドル)で試算。EUについても同様。
 3 フスマの世界ベースの小麦換算輸入量は, 小麦粉のそれと二重計上となるためカッコ()書とし, 総輸入量には加算していない。

宗をアルゼンチンから輸入)を除けば先進国から発展途上国への一方的なベクトル構造を持っている。

(2) 小麦の主要国別輸入状況

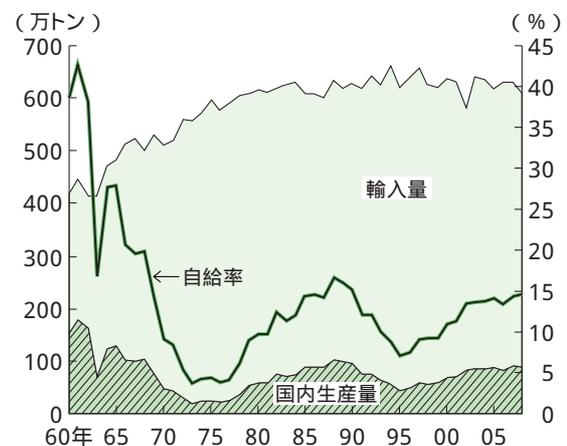
前記の主要輸入国(地域)の輸入状況を見てみると、小麦の輸入関税は、エジプトで無税のほかは、皆そろって輸入障壁を設けている。しかし、アルジェリアは5%と相対的に低く、ブラジルも10%だが、大宗を輸入するアルゼンチンに対しては関税同盟であるメルコスールの無税枠が適用される。もっとも、近年ではアルゼンチンによる内需確保のための輸出規制によって、メルコスール外からの輸入関税も上限200万トンについて無税化して対抗した。ちなみに韓国も1.8%と低い。日本も関税割当枠内(食糧法に基づいて政府が輸入するもの等)は無税(ただし、国内の需要家が買い受ける時には上限45.2円/kg、実勢20円/kg< 従価率換算34%>のマークアップ(売買差益)の上乗せが必要)だが、枠外関税は55円/kg(従価率換算93.8%)と高く、枠外関税を払っての輸入はほとんど無い。EUは普通(中低質)小麦には95ユーロ/トン(従価率換算24.7%)の関税で域内生産を保護しているが、高品質小麦は無税としている。

小麦の一次加工品である小麦粉の輸入関税は、5か国および韓国でも設定されており、エジプト(2%)と韓国(4.2%)で相対的に低い以外は、アルジェリア30%、EU(172ユーロ/トン、従価率換算19.2%)、

ブラジル12%、日本も関税割当枠内25%(さらに上限62.6円/kgのマークアップ要)、枠外関税90円/kg(従価率換算69.7%)の輸入関税と国家貿易制度で国内の製粉産業を保護している。各国とも小麦粉の輸入はほとんど無い。もっとも、我が国においては近年、小麦粉に砂糖や粉乳を加えた、より低関税率(16~24%)の小麦粉調製品の輸入が増加し(10万トン、08年、農林水産省(2010))製粉業者を脅かしている。

日本の小麦輸入量は578万トンで世界輸入量の5%弱を占め、小麦粉、フスマを含む小麦換算総輸入量は620万トン強で世界輸入量の5%弱を占める。フスマの輸入関税は無税で、飼料の大宗を国外依存する国内飼料需要に対応している。日本の小麦輸入が、国家貿易制度を残しつつ枠外部分を開税化したのはウルグアイ・ラウンド合意を受けた95年だが、前記の国境措置もあって輸入量は500万トン強で推移している(第1図)。

第1図 小麦の生産量・輸出入量・自給率の推移



資料 農林水産省『食料需給表』
(注) 82年までであった輸入は僅少のため省略。

2 小麦の国内需給動向

わが国の小麦の1人当たり年間国内消費量は、戦後における学校給食のパン食化や食生活の洋風化によるパン食の増加に伴い、60年代に急増して67年に31.6kgとなった後、その後はほぼ同水準で推移している（農林水産省，食料需給表）。小麦粉の生産量も、過去10年、460万トン前後で安定的に推移している（農林水産省（2010））。

品目別自給率は61年の41%をピークに60年代に急減し、70年代中盤に4%の底をつけた後、水田転作の拡大と単収の増加によって近年では14%程度で推移している。加工品目別に見ると、自給率が高いのはうどん用（64%）だけで、2位の菓子用（23%）以外では8%未満であり、主力のパン用では0.6%となっている（第2表）。国産小麦は、色や粘弾性などの品質面で劣り、かつ品質のばらつきが大きく、また、製粉効率が悪い等の指摘がある。^{（注1）}小麦二次加工品生産量の長期推移を見ると、食生活の多様化、高度化が一巡していることもあって、めん類、パン類ともに減少傾向にあり、ビスケ

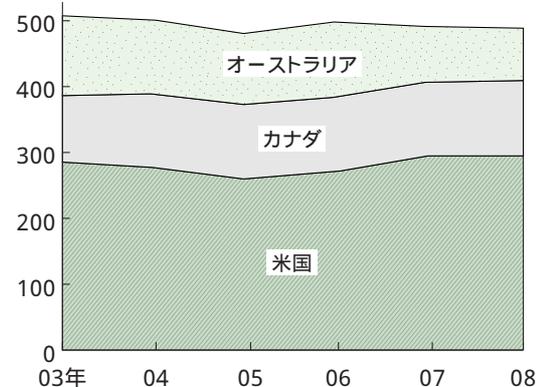
第2表 食料用小麦の用途別使用料
（2006年度、推計）

（単位 万トン、%）

	小麦使用量	国産使用量	国産割合
パン用	155	1	0.6
その他めん用	122	4	3.3
うどん用	61	39	63.9
菓子用	75	17	22.7
その他小麦粉	108	8	7.4
味噌醤油用	16	1	6.3
合計	537	70	13.0

資料 農林水産省『食料・農業・農村の動向』（08年度）

第2図 食糧用小麦の輸入先国別輸入量推移
（万トン）



資料 農林水産省『麦の需給に関する見通し』（09年3月）
（注）08年は見込み値。

ットだけが微増している（農林水産省（2010））。なお、1世帯当たりの品目別消費支出金額（全世帯）の近年の推移を見ると、めん類は食料支出全体の傾向と同様に微減傾向の後、穀物価格高騰を受けた消費者物価の上昇によって08年に増加し、09年には再び減少した。パンは横ばい傾向の後、同様に08年に増加し、09年にも増加した（総務省『家計調査年報』）。

小麦の主要輸入先国は米国であり、08年で292万トン（構成比61%）とその大宗を占め、次いでカナダ112万トン（23%）、オーストラリア80万トン（16%）と続く（第2図）。

（注1）農林水産省「麦をめぐる事情」（01年10月），
08年1月18日付全国農業新聞web版，ほか。

3 国産小麦の生産動向

（1）作付面積・収穫量

小麦の作付面積の長期推移を見ると、戦後の食糧増産等で61年に64.9万haとなった

あと70年の7.5万haに向けて減少しているが、これはもっぱら都府県の減少によるものとなっている（第3図）。これは、もともと北海道では麦作が普及していなかったなかで、高度経済成長の過程で都府県において兼業化が進み、農業経営上副次的な地位にあった麦作を放棄する傾向が強まったことによるものと考えられる。^(注2)

71年からはコメの生産調整（転作）が本格的に開始され、都府県の小麦作付面積はいったん77年の5.8万haまで回復し、その後再び低下したあと、95年から生産調整面積が拡大したことから再度拡大し、「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策」（99年）をはじめとする、ほぼ1年おきに策定された諸対策や、「米政策改革」（04年度から）において適地適作化を促進する産地作り交付金制度を受けた転作が定着して、近年では堅調に推移している（09年には9.2万ha）。

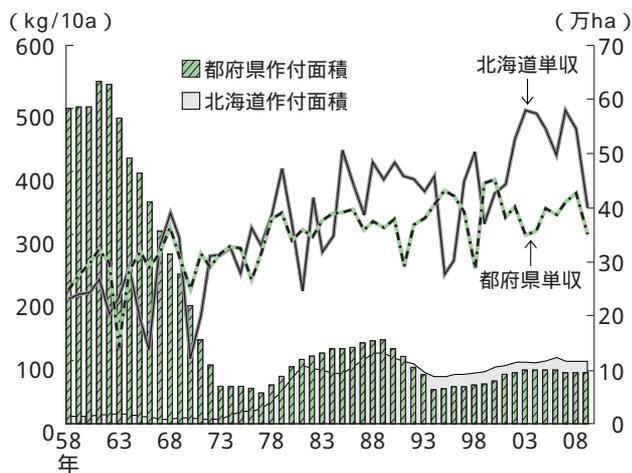
北海道では、72年の8千haをボトムにして、74年産からの麦生産振興対策（麦生産

振興補助金）の強化を受けて81年の10.6万haにむけて急増し、都府県と同様の増減を経て、09年では11.6万haと、95年以降微増傾向にある。小麦は単収のぶれ（作況変動）が大きいのが、変動幅は北海道の方が大きくなっており、北海道、都府県ともに単収は緩やかな増加傾向にある。

作付面積推移を、資料のある4麦（小麦・二条大麦・六条大麦・はだか麦、小麦の作付面積割合は78%）について北海道・都府県・田畑別に見ると、都府県の裏作等が減少する一方、転作小麦増によって田での増加が大きくなっている（第4図）。都府県の裏作減少は、水稻栽培の早期化、高齢化の進行等によるものと考えられる。^(注3)

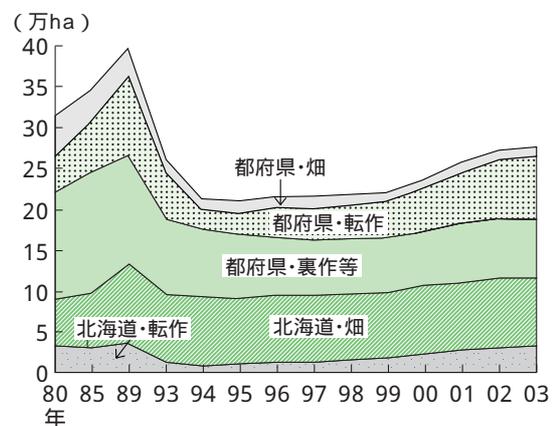
小麦収穫量は作付面積の増加と単収の増加傾向を受けて増加基調にあり、旧食料・農業・農村基本計画（05年）で現状維持とされた生産努力目標の2015年86万トン、07、08年（88万トン）に超過達成された。しかしながら、09年産は不作で収穫量は67万トンとなった。なお、民主党政権下で策

第3図 北海道・都府県別の小麦作付面積・単収推移



資料 農林水産省『作物統計』

第4図 4麦の水田裏作・転作・畑作別面積の推移



資料 (社)全国米麦改良協会HP「麦関係情報」

定された現行基本計画（10年3月）の20年における生産数量目標は、「良質な水稻晩生品種の育成による広範な水田二毛作の普及と、作業効率や排水性の向上のための水田の団地的な利用と汎用化」（農林水産省）等によって現状から180万トンに倍増するものとなっている。

（注2）農林水産省（1976）『日本の麦』

（注3）農林水産省「麦をめぐる事情」（01年10月）

（2）生産構造

05年の作付面積は21万4千ha（うち販売目的は18万ha）、販売目的作付農家数は8万6千戸で、1戸当たりの作付面積は2.17haと、00年比で33%増大した（第3表）。もちろんここでも北海道と都府県の違いは歴然としている。北海道の1戸当たりの作付面積（販売農家）は6.05haと、都府県の1.04haの5.8倍の大きさがある。

麦類の生産は、主に農業所得で生計を立てている農家（主業農家）による産出額が78%と、稲作（38%）とは異なる生産構造となっている（08年、農林水産省推計）。

規模別の販売目的作付農家数推移を見ると、05年でも1ha未満の農家数割合が57%を占めているものの、その作付面積割合は12%にとどまり、5ha以上の全体の12%の

第3表 小麦の作付面積・販売農家数

（単位 千ha, 千戸, a, %）

	2000年	05	増加率
作付面積	183.1	213.5	16.6
販売目的作付面積	148.6	180.1	21.2
販売目的作付農家数	91.5	86.1	5.9
1戸当たり面積	162.4	216.7	33.4

資料 農林水産省「農林業センサス」

（注）「作付面積」には自給的農家を含む。

第4表 規模別小麦作付農家数・面積(全国)

(単位 戸, ha, %)

	作付農家数	割合	作付面積	割合
0.1ha未満	2,145	2.5	121	0.1
0.1～0.3	12,764	14.8	2,458	1.4
0.3～0.5	13,431	15.6	5,032	2.8
0.5～1.0	20,495	23.8	14,282	7.9
1.0～1.5	10,211	11.9	12,038	6.7
1.5～3.0	10,891	12.6	22,242	12.4
3.0～5.0	5,703	6.6	21,599	12.0
5.0～7.0	3,457	4.0	20,113	11.2
7.0～10.0	3,327	3.9	27,345	15.2
10.0ha以上	3,693	4.3	54,861	30.5
合計	86,117	100.0	180,091	100.0

資料 農林水産省「農林業センサス」(05年)

農家が作付面積全体の57%を占めている（第4表）。道・県別に見ると、北海道では5ha以上の農家数割合が48%（00年には39%）を占め、その作付面積割合は79%（同72%）に達し、都府県では1ha未満の農家数割合が70%（同77%）を占めるが、その作付面積割合は30%（同41%）にとどまる。それぞれにおいて、規模拡大が進んでいる。

（3）地域別生産量と品質

国産小麦の生産動向を、地域別、都道府県別の生産数量、品質の分布から見てみると、地域別、県別に大きなバラツキがあることが分かる。07年度から実施された水田・畑作経営所得安定対策（以下「経営安定対策」という）における小麦の黄ゲタ（成績払い）対象数量（黄ゲタ（成績払い）については後記5(1)参照）と、黄ゲタ交付金の60kg当たり県別加重平均単価の、黄ゲタ単価8区分の単純平均値に対する比率で見ると、対象数量は北海道、北九州（佐賀、福岡）、北関東（茨城、栃木、群馬、埼玉）、東

海（愛知，三重，滋賀）で多く，品質では北海道，北九州で高いのが特徴的である（第5図）。

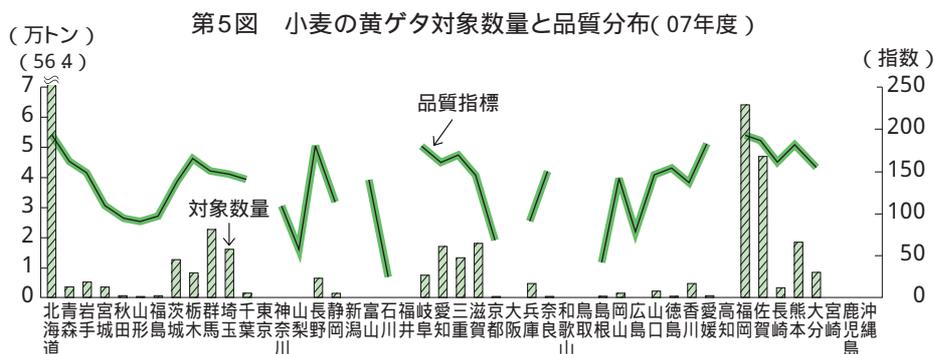
興味深いのは，生産量の地域別分布に過去20年以上にわたって大きな変化がないことである。90年，00年，08年の地域別の小麦作付面積構成比の推移を見ると，北海道の構成比が上昇し，関東・東山で低下しているが，構造変化と呼べるような変動は見られない（第5表）。また，畑作小麦は，北海道の作付面積が一貫して8～9割を占める。これらは，適地の地域別賦存割合にも規定されて，小麦に関しては20年以上前から適地適作が行われていたことを現して

いるともいえよう。

4 価格と生産費の動向

(1) 価格

国産小麦（内麦）は99年度までは食糧法による政府無制限買入規定を受けてほぼ全量が政府買入されており，政府買入価格（農家手取価格）は90年以降150円/kg前後で漸減してきた。その価格水準は，主産地の過去3年の平均生産費を基準とし，それを物価修正して求められた。一方で，政府による実需者等への国産小麦（内麦）売渡



資料 農林水産省『2007年産水田・畑作経営安定対策の交付状況』から作成
 (注) 「品質指標」は、黄ゲタ単位8区分の単純平均値1066円/60kgに対する各県加重平均値の比率。

第5表 小麦の地域別作付面積構成比の長期推移

	(単位 %，千ha)		
	90年	00	08
都府県	53.6	43.6	44.8
北海道	46.4	56.4	55.2
東北	4.5	2.9	4.0
北陸	0.4	0.0	...
関東・東山	18.1	14.4	11.3
東海	5.2	6.2	7.0
近畿	4.3	3.9	4.3
中国	1.0	0.5	0.7
四国	1.7	0.4	0.9
九州	18.4	15.4	16.7
全国	100.0	100.0	100.0
作付面積計	260.4	183.1	209.9

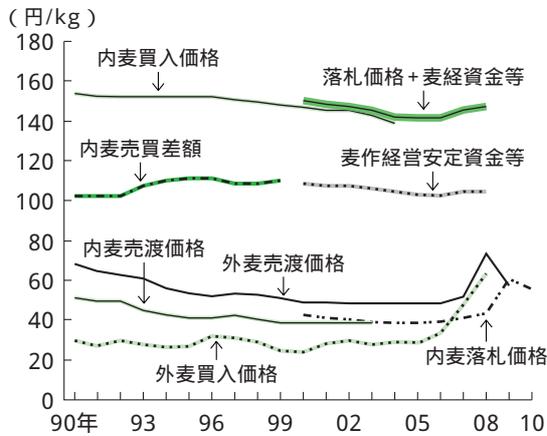
資料 農林水産省「麦の需給に関する見通し・参考統計集」

度の一環として確保される売買差益（マークアップ）で賄える逆ざや額である100円/kg前後を前提として設定されてきており，同期間にそれを差し引いた51

円/kgから38円/kgまで低下してきた。一方，内需の大宗を担う外麦の売買価格は，買入価格は国際市場連動であって同期間に30円/kg前後で推移し，実需者等への売渡価格は，20円/kg前後の差益（マークアップ）を上乗せして同期間に68円/kgから50円/kgへと低下してきた（第6，7図）。

ガット・ウルグアイ・ラウンドを受けた「新たな麦政策大綱」（98年策定）によって，2000年産からは，内麦は（社）全国米麦改良

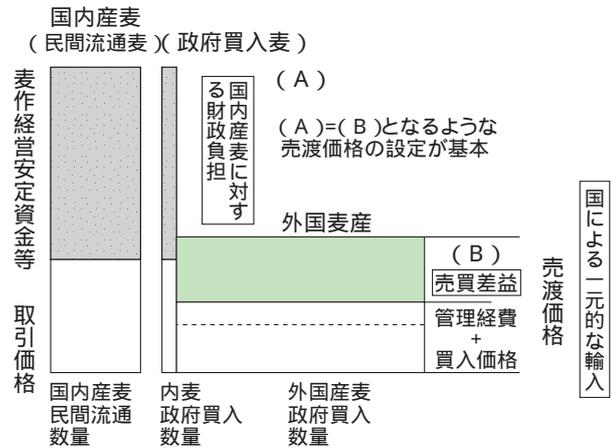
第6図 内外小麦価格等の推移



資料 農林水産省「麦の需給に関する見通し・参考統計集」(09年3月)外から作成

- (注) 1 07年度から食糧法改正により、国産小麦の買入・売渡は無い。なお「新たな麦政策」で2000年産からはほとんどが民間流通に移行済み。
 2 「内麦落札価格」は銘柄別加重平均、「麦経資金」は・1等のもの。
 3 麦作経営安定資金等の07年度以降は、経安対策(ゲタ)交付金の試算値。

第7図 内外麦コストプール方式概念図



資料 農林水産省(2004)「麦制度をめぐる諸問題」ほか

- (注) 1 07年度からの食糧法改正により「麦作経営安定資金」は廃止され、水田・畑作経営所得安定対策の交付金(固定払い=緑ゲタ+成績払い=黄ゲタによる直接支払)に移行した。
 2 内麦の政府買入は、05、06年度は実績なし、07年度からは食糧法改正で無制限買入制度が廃止され、政府は国内産麦の買入売渡を行っていない。
 3 内外麦コストプール方式は、80年から06年の方式だが、07年以降も基本的には踏襲。

協会における入札制度を含む民間流通に移行して、内麦の政府買入は実質的に終焉していき(形式的にも06年度で終了)、内麦の売買差額(逆ざや売買)による価格支持は、基本的に外麦の売買差益(マークアップ)を原資とする麦作経営安定資金(以下「麦経資金」という)の交付による価格補償へと移行することとなった。金額的にも、99年産までの政府による内麦売買差額は、ほぼ同額の麦経資金(100円強/kg)に移行した。さらに07年度からは、農家支援策が経営安定対策に移行したが、07年の農家販売価格(粗収益、黄ゲタ(成績払)込み)は61.9円/kgで、緑ゲタ(固定払)の全国平均単価71.5円/kgを加えた小麦に対応する部分の補助金込み粗収益は133.4

円/kg(06年度は135.3円)となり、補助金政策による補助水準は、わずかながら切り下げられたものと言える(筆者試算の単価表ベースで3.5円/kg)。ちなみに、緑ゲタと黄ゲタの割合は、およそ7対3とされている(経営安定対策については後記5(1)参照)。

また、07年からは国際穀物価格の上昇に

第6表 国内産麦の振興費と外国産麦の売買差益の推移

(単位 千トン、億円)

	内麦生産量	内麦振興費	うち麦作経営安定資金等	同左単価(円/kg)	外麦輸入量	売買差益	内外麦収支
2000年	903	911	850	94	4 938	778	133
01	906	921	885	98	5 075	629	292
02	1 047	1 067	956	91	4 638	524	543
03	1 054	1 060	1 163	110	5 301	755	305
04	1 059	1 055	1 054	100	5 288	753	302
05	1 058	1 043	1 042	98	5 045	787	256
06	1 012	998	996	98	5 335	642	356
07	1 105	915	(891)	(104)	5 027	201	714
08	1 098	913	(863)	(104)	5 003	251	662

資料 農林水産省「麦の需給に関する見通し」(09年3月)外から作成

- (注) 1 麦作経営安定資金は06年度までの制度で07年度からは経営安定対策に移行。
 2 07年度以降は小麦に関する経安対策(ゲタ)交付金試算値をカッコ()書き。

よって外麦買入価格も上昇し、内麦落札価格を超える事態となっている。なお、国内産麦の振興費（麦経資金等の農家支援策）と外国産麦の売買差益の収支尻（コストプール尻）は一般会計によって補填されるが、2000年において既に133億円の赤字であり、転作奨励等による内麦生産量の増加等と、国際価格上昇による外麦売買差益の減少によって、07年には714億円にまで赤字が拡大した（第6表）。

（注4）黄ゲタの数値は、農林水産省『米および小麦の生産費』調査等が捕捉したもの。

（注5）07～09年度に適用される緑ゲタの全国平均単価は、71.5円/kg（27,740円/全国平均単収388kg）。

（2）生産費

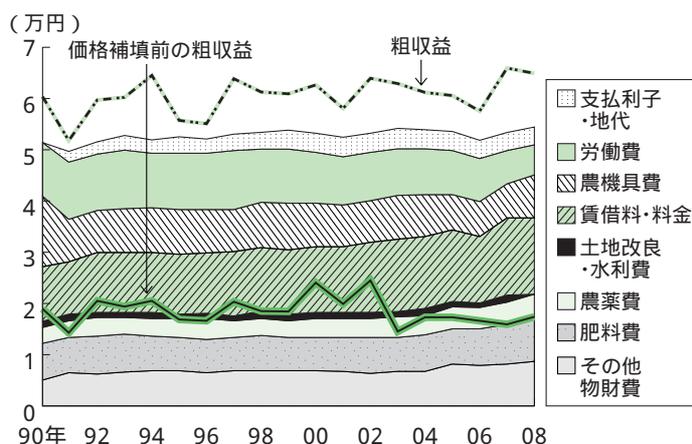
10a当たり生産費（支払利子・地代算入生産費）の長期的な推移を見ると、小麦の生産費は、機械化や作業委託等による投下労働時間の減少に連動して労働費は減少傾向にあるが、賃借料・料金が上昇傾向にあって、全体としては過去20年間ほぼ横ばいで推移している。賃借料等の上昇は、高齢化、団地化等に伴って担い手やコントラクターに作業委託する際、転作作物である場合が多いこともあって稲作に比して委託作業範囲（コスト）が広いことが要因と考えられる。

一方で10a当たり粗収益（麦経資金、緑・黄ゲタ等農家支援策込み）等も同様の傾向にあり、粗収益は過去20年間6万円前後、価格補填前の粗収益は1.5～2万円前後で推移して

いる。また、価格補填後の麦作所得も、過去20年間では1.5～2万円前後で推移している（第8図）。これは、61年と早い時期に輸入を自由化し、輸入関税を無税化して（72年）、粗収益が減少傾向をたどっている大豆と好対照をなしており、国家貿易制度と高率2次関税による国境措置が、国内生産基盤を維持、確保するうえで重要であることが分かる。

道・県別に、作付規模別粗収益と生産費の関係を見ると、北海道における規模の経済の働き方は緩やかで、黄ゲタ、緑ゲタ試算値加算後の粗収益は、2ha以上で初めて生産費を上回って収支尻（利ざや＝経常利益、上部の折れ線グラフと棒グラフの間隔）が黒字に転じる（第9図）。北海道の全規模平均の、黄ゲタ加算前の粗収益は10a当たり18,652円、これに対する支払利子・地代算入生産費は55,136円で、コスト割れが36,484円となる。これを黄ゲタ17,768円、

第8図 小麦の粗収益と生産費の動向(10a当たり)

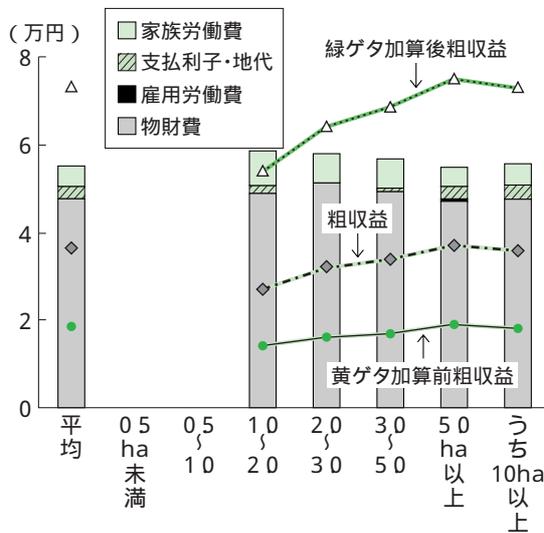


資料 農林水産省『小麦の生産費統計』外から作成

（注）1 07年度以降の粗収益、所得には、黄ゲタが含まれ、これに緑ゲタ平均単価71.5円/kg×年度単収の試算値を加算。

2 「価格補填前の粗収益」は、99年度までは政府による売買逆ざや負担、2000年度以降は麦作経営安定資金等、07年度以降は（注）1のゲタを控除したもの。

第9図 小麦の作付規模別粗収益と生産費
(北海道・07年産・10a当たり)



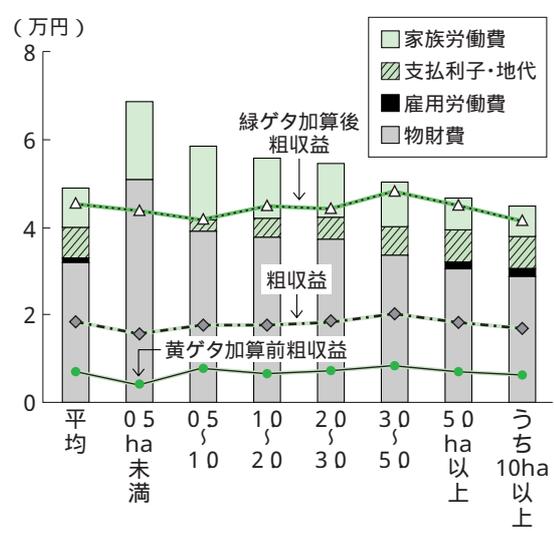
資料 農林水産省「小麦の生産費統計」外から作成
 (注)1 生産費には、自己資本利子・自作地地代を含まない。
 2 粗収益には「黄ゲタ」が含まれている。加算前値の試算には、黄ゲタ北海道加重平均値(34.5円/kg)と規模別単収を使用。
 3 緑ゲタは、全国平均単価71.5円/kg(388kg/10a)と、平均・規模別実単収で試算。

緑ゲタ試算値36,823円で補うと補助後の収支戻は18,107円の黒字となる。緑ゲタ試算値加算前の所得は13,654円、緑ゲタ試算値加算後では23,169円となる(補助後の収支戻18,107円に家族労働費5,063円を加えた数値と同じ)。

都府県における規模の経済の働き方も同様に緩やかだが、両ゲタ加算後の収支戻は、10ha以上でも黒字化しない(第10図)。収支戻どころか、1ha未満では所得においても赤字で、家族労働費が一切回収(稼得)できない状態となっている。都府県の全規模平均の、黄ゲタ加算前の粗収益は10a当たり7,211円、これに対する支払利子・地代算入生産費は48,705円で、コスト割れが

41,494円となる。これを黄ゲタ11,205円、緑ゲタ試算値26,884円で補うと、コスト割れは3,405円まで縮小する。緑ゲタ試算

第10図 小麦の作付規模別粗収益と生産費
(都府県・07年産・10a当たり)



資料 第9図に同じ
 (注)1 生産費には、自己資本利子・自作地地代を含まない。
 2 粗収益には「黄ゲタ」が含まれている。加算前値の試算には、黄ゲタ都府県加重平均値(29.8円/kg)と規模別単収を使用。
 3 緑ゲタは、全国平均単価71.5円/kg(388kg/10a)と、平均・規模別実単収で試算。

値加算前の所得は21,426円、緑ゲタ試算値加算後で5,458円となる(補助後の収支戻3,405円に家族労働費8,863円を加えた数値と同じ)。都府県平均収支戻が補助金加算後も赤字となることの主要因は、単収の低さにあるものと考えられる。

転作小麦の場合は、これに旧生産調整助成金に代わる産地作り交付金がおおよそ3.5万円前後の水準で付加されるため、都府県でも稲作所得に近い所得が得られるが、本作(畑作)小麦の場合の所得は大きく劣後するものと考えられる。全国平均で見ると、畑作と田作小麦の10a当たりの所得差は、畑作の方が9,408円高いだけにとどまる(07年産,農林水産省『小麦生産費統計』)。

(注6) 経営安定対策の対象数量は86万トン(07年)で、小麦に関しては国内生産量のほぼ全量が対象となっている。

(注7) 07年度の麦に対する産地作り交付金41,537百万円を、田作麦の推定生産量482千トンで除すると交付金単価は86.2円/kgとなり、これに田作小麦の平均単収(423kg/10a)を乗じると、10a当たりの交付金は36,463円となる。

5 政策的支援の動向

(1) 品目横断的経営安定対策への移行

小麦作に対する経営上の政策的支援は、主に1942年の食管法に基づく生産者の政府売渡義務化や、それを受けた52年以来の政府による無制限買入義務の法定化に基づく価格支持政策によって行われてきた。ここにおいては、当初を除いて生産者麦価が消費者麦価を上回る逆ざや関係が恒常化していた。前記のとおり、ガット・ウルグアイ・ラウンドを受けた「新たな麦政策大綱」(98年策定)によって、2000年産からは民間流通に移行して、内麦の政府買入は実質的に終焉していき(形式的にも06年度で終了)、内麦の売買差額(逆ざや売買)による価格支持は、基本的に外麦の売買差益(マークアップ)を原資とする麦経資金によって行われることとなった。金額的にも、99年産までの政府による内麦売買差額は、ほぼ同額の麦経資金(100円/kg前後)に移行した。

また、転作小麦については、「米政策改革」にともなって、04年から旧来の生産調整助成金(転作奨励金=基本助成額は4万円/10a)が、より一層の適地適作を推進すべく産地作り交付金に改められた。

そして、主に稲作経営の構造改革促進と、国内の生産促進的補助策を抑制的に扱う

WTOへの対応を主因に、07年からは経営安定対策という品目横断的な農家経営全体に対する直接支払制度に移行した。その内容は、諸外国との生産条件不利補正対策(麦・大豆等直接支払、07年までの旧名称「ゲタ」、小麦では麦経資金に相当)と、収入減少影響緩和対策(収入減少補填、同「ナラシ」、コメも対象、小麦では新設)で構成することとされた。このうちゲタは、「過去の生産実績に基づく支払(固定払)=緑^(注8)ゲタ」と、「毎年の生産量・品質に基づく支払(成績払)=黄ゲタ」とに区分された。支援対象者は、認定農業者が集落営農組織であり、原則的な規模要件は個別経営で4ha(北海道は10ha)、集落営農で20ha以上とされたが、その規模は他産業所得の半分^(注9)を満たすものとして試算・設定された。

なお、経営安定対策の09年産小麦(秋蒔)にかかる申請経営体数は2.4万にとどまるが、作付予定面積は15.3万haに及んでいる(農林水産省)。

(注8) 緑ゲタは、「当該市町村の面積当たりの単価(2.8万円前後/10a)」を「全国一律の数量当たり単価(71.5円/kg=全国平均面積単価27,740円/10a÷全国平均単収388kg/10a)×当該市町村の共済単収X kg/10a」で求めた後、「各農家の生産実績面積(期間平均生産面積=07~09年については04~06年のものを使用)」について、当該期間の各農家の生産量を当該市町村の実単収Y kg/10aで割り戻して換算した面積とし、これに乗じて交付金額を求める。

(注9) 農林水産省「水田・畑作経営安定対策に関するQ&A 52.」(ホームページ)。

(2) その他の生産支援策

この間には、これらの直接的で基幹的な経営支援策のほかに、種々の生産支援策が

実施されてきた。65～69年にかけては機械化による集団麦作の推進のため、高度集団栽培促進事業（実施箇所912）、69年からは麦作団地育成対策事業が加わった。72年には世界的な穀物需給の逼迫があり、74年には麦生産振興奨励補助金（2千円/60kg程度）の交付等を内容とする麦作緊急振興対策が実施され、麦作振興地区の指定等が行われた。

その後も、00～06年の間には、「民間流通定着・品質向上対策（00～03年）」（交付金単価上限150円/60kg）、「品質取引普及緊急支援対策（01～03年）」（同、各年30円、74円、93円）、「品質向上・生産性向上支援事業（04年）」（同、295円（担い手面積比率による上乗せあり））、「麦産地改革支援対策（05～06年）」^{（注10）}等（同、各年326円、270円）といった補助金の上乗せが行われてきた。

なお、07年には再度生産調整の維持・拡大が大きな課題となり、経営安定対策対象者には、過去実績のない07、08年産作付拡大小麦に対して「担い手経営革新促進事業」として緑ゲタ相当額の27千円/10aが交付され、生産調整強化のために生産調整実施者に対して08年産作付拡大小麦について「地域水田農業活性化緊急対策（緊急一時金）」として年間1万円/10a×5年分が交付された。さらに、09年産作付拡大小麦に関しては、水田の利活用を向上させて自給率を上昇させる水田フル活用策（主題は米粉、飼料用米）としての「水田等有効活用促進対策」に基づく交付金が、生産調整実施者を対象とした面積払（35千円/10a）と、

経営安定対策対象者への緑ゲタ相当額助成（27千円/10a、実需者との播種前の出荷契約締結、捨て作りをしない等の条件あり）として措置される等の上乗せが行われた。

また、旧生産調整助成金に代わる産地作り交付金は、04～06年度、07～09年度の実施期間で産地作り対策の目玉として定着してきたが、09年度からは産地確立交付金（産地確立対策、09～11年度）に衣替えされ、調整水田等の不作付地への助成は原則として認めないこととされた。^{（注11）}なお、この他にも67～08年には良質麦生産の推進を目的とした実需者の抛出による「契約生産奨励金」（品質改善奨励金、0～10円/kg）や、規格外麦の飼料転用を目的とした「国内麦流通円滑化特別対策」（83年～、3.9～9.3円/kg（07年））が実施されてきた（日本食糧協会（2009））。

（注10）（社）全国米麦改良協会ホームページ「麦価関連対策の推移」。

（注11）小針（2009）ほか。

（3）民主党農政による支援策

09年8月の衆院選で政権党となった民主党の農政では、小麦もコメの戸別所得補償制度と同様、生産数量目標に即した生産を行った販売農家（集落営農を含む）に対する「標準的な生産費と標準的な販売価格の差額を基本とした補てんをする交付金」が基本となる。10年度は現行の経営安定対策を踏襲し、同年度からの水田作に対するモデル対策を行ったうえで作付状況等を見ながら本格的な実施に移る準備をしていくこととされており、11年度からの本格実施に

向けた検討が行われている。転作奨励としては、モデル対策の第2の柱としての「水田利活用自給力向上事業」として、生産数量目標に即した生産のいかにかわらず、35千円/10aが交付される^(注12)(産地確立交付金、水田等有効活用促進交付金等は廃止)。

(注12) 農林水産省 食料・農業・農村政策審議会第13回企画部会(09年10月21日)での郡司副大臣の説明ほか。

(4) 技術的支援等

前回の05年基本計画では、15年度の小麦の生産努力目標を86万トン、自給率14%とし、農業者等の課題として「実需者のニーズに応じた麦種・用途ごとの計画的な生産を展開する。実需者ニーズの農業者への的確な伝達、産地単位での品質管理の強化、加工適性の高い品種の育成・普及の加速化等により、品質を向上する。担い手の生産規模の拡大、収穫期における雨害の軽減等により、生産コストを3割程度低減する」とされていた。

これらに対する実績は、06年に北海道立北見農業試験場で、日本のうどん用に開発された有力輸入品種であるASW(オーストラリア・スタンダード・ホワイト)に対抗できる品種である「きたほなみ」が育成され、10年産では約3万haで栽培されており、今後は温暖地方でも栽培できる小麦の品種改良が課題となっている^(注13)。パン用小麦では、硬質で適性の高い品種である「ミナミノカオリ」が九州沖縄農業研究センターで開発され、栽培面積は07年産で939haに達している^(注14)。また、まだ規模は小さい一例だが、

福岡県ではラーメン用の独自品種である「ラー麦」が開発され、10年産では7JAで約530ha、2,200トンの生産が計画され、13年産での8,000トンを目指した取組みが行われている^(注15)。

また、産地の農協等が主体となって組織した産地協議会が「産地強化計画」を策定して、品質や収量性の優れた新品種の導入に向けた取組み等を推進している。農林水産省による政策評価(09年7月公表)では、加工適性が高い等の良品質な新品種の作付面積のシェア(都府県)は、04年産12.1%、05年産14.9%、06年産18.4%、07年産23.1%、08年産26.8%と順調に増加している。

(注13) 農林水産技術会議事務局10年5月10日付web版記事ほか。

(注14) 九州沖縄農業研究センター報告(第51号、09年)ほか。

(注15) 日本農業新聞2010年5月16日付記事。

6 課題と展望

(1) 国家貿易と高率2次関税制度の堅持
前記のとおり、早期に輸入自由化、輸入関税無税化をした大豆では、増大する安価な輸入品との競合もあり農家の粗収益が長期的な低下傾向にある。これを是正するには、補填額(「大豆交付金」や、07年以降の経営安定対策の交付金(「ゲタ」)の金額)を、補填前の粗収益の低下に合わせて増加させていく必要が生じる。それには財政負担の増加を伴うが、昨今の国の財政状況を考慮するまでもなく、財政支出の増加を伴う施策を継続的に行うことはそう簡単ではない。

その点、小麦は国家貿易と高率2次関税制度によって国内産小麦が内外価格差から守られるとともに、外麦の売買差益を内麦の生産振興に振り向けることができ、相対的に少ない財政負担で国内の生産基盤を維持することができる。

したがって、現行の小麦の国家貿易と高率2次関税制度は、国内的にも、WTO、FTA等の対外貿易交渉においても、堅持する必要がある。

(2) パン用小麦等の国際分業と安定調達

東アジアの日韓2か国が米州大陸等から大量の小麦を輸入する構造は、戦後の米国の輸出戦略等によって形成されたものと考えられる。戦後の段階から既に大きな製粉産業を有しながら、原料小麦の米州等への依存を高めていかざるを得なくなったのは、パン食の普及、拡大と、価格競争力のある余剰小麦の輸入増大に加え、日本では兼業化の進行による副次的な地位にあった小麦作の減少が相まったものと言え、そのとき既に国際分業の拡大・強化が織り込まれていたものとも言えよう。

日本の総合商社は、そろって海外の食料事業を強化しているが、小麦に関しては、北米における集荷、輸出施設への投資が多い。^(注16) いずれにしろ、小麦の安定調達には、海外投資は避けて通れない。少なくともパン用小麦等に関しては、大規模生産が適することによる価格差や、小麦生産が湿潤を嫌うこと等において、一定の国産分業が成立していると考えられる必要がある。問題は、

いかにして調達先を分散させ、安定させるかにかかっている。そこには、明確な戦略性が必要であり、政治・外交力の裏打ちも求められよう。

(注16) 09年9月10日付日本農業新聞記事、10年6月5日付日本経済新聞記事「丸紅、中国から食用小麦」ほか。

(3) 国内生産による自給率向上

とはいえ、国内食用小麦需要に関しては、できる限り自給率を向上させていく必要がある。

現在の生産体制は、前記の価格支持、経営安定対策や、旧生産調整助成金、産地作り交付金等の生産、転作補助金に支持されてできあがっている。そこには、北海道の輪作や福岡、佐賀県に代表的に見られるブロックローテーション組入済み等の生産体制もある。それらは、水田を中心とする集落を基盤とした地域農業という、日本農業の存続にかかわる体制であり、兼業農家を主体とする稲作農業の維持・確保に必須のものともなっている。

したがって、国内食用小麦生産に関しては、一定の自給率の維持・拡大、構築済みの各地域の生産体制の維持のため、引き続き政策的な補助のもとにその生産量を維持・拡大していく必要がある。もちろん、一定の規模拡大とコスト低減や、実需者に選好される品質の向上を図っていく努力も同時に求められる。

民主党農政による新しい基本計画では、10年後(2020年)の食料自給率目標を50%としており、小麦に関しては現行88万トン

(品目別自給率14%)の生産量を、特に二毛作による作付けの飛躍的拡大によってほぼ倍増の180万トン(同34%)へと増加することが目標とされている。今10年度には転作小麦への奨励金が一律35千円/10aに変更されたが、小麦主産地の産地づくり交付金(注17)は4万円前後のところも多^(注17)く、この点では減産要因である。一方で、生産調整参加を条件としない点や二毛作助成(15千円/10a補助)は増産要因として働く可能性もある。いずれにしても、単価設定には地域の自主性を回復させる必要がある。また、転作率38%のなかではブロックローションにも限界感があることに留意が必要である(注18)。

こうしたなかで、民主党農政においては11年度からの実施を前提に小麦を含む畑作物について戸別所得補償制度が検討されているが、今10年度に当面維持された経営安定対策が戸別所得補償に移行する場合は、保護水準を維持しつつ、数量・品質向上のために成績払(黄ゲタ)部分を拡大する必要がある。また、その場合の保護対象農家の範囲は、コメのモデル事業と同様に広く設定する必要があるだろう。それは、経営安定対策の対象とならなかった小規模農家(注19)の多くが裏作小麦をあきらめた例があるからである。また、集団転作等に支障が出ないよう、団地化やそれらを支える集落営農への支援策を講じるべきである。その際、本作小麦に対しても、転作小麦水準の補助を検討する必要があるのではなかろうか。また、田畑転換システム等、転作、二毛作

等を可能とする基盤整備も進めるべきである。

なお、生産量の拡大は価格低下要因であり、今以上の農家補助を必要とすることに留意する必要がある。自給率向上にはコストがかかることを、十分に認識し、国民的な理解を得る努力をする必要がある。

(注17)農林水産省「米関連政策の実施状況について」(08年7月)

(注18)全中、富士重夫「新たな「基本計画」策定へJAグループの考え方」日刊アグリリサーチ09年5月19日付ヒアリング記事。

(注19)筆者10年6月23日、小麦二毛作地帯A農協ヒアリング。

(4) 小麦粉・フスマを含む自給率の維持

また、小麦の自給は、その製品である小麦粉、フスマとあわせて考える必要がある。

国内の製粉産業が国家貿易と小麦粉関税によって保護され、製粉と同時に副製品としてフスマを生産し、そのフスマが配合飼料原料となって飼料自給に貢献する現在の体制は維持していく必要がある。食品産業と農業の利害は必ずしも一致しないこともあるが、双方が相まって一国の食料供給体制を形成しており、それぞれについて保護・育成を図っていくことが重要である。これは、国内製粉による安全・安心の確保や、国際分業における付加価値の取り込みの観点からも必要なことであろう。

(参考文献は次頁掲載)

<参考文献>

- ・農林省（1976）『日本の麦』地球社
- ・重田 勉（2007）「新しい麦政策と製粉産業」『製粉産業』1,3,4月号
- ・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81号
- ・農林水産省（2010）「麦の需給に関する見通し」3月
- ・（社）日本食糧協会（2009）『平成19/20年度 食糧要覧』, 3月
- ・小針美和（2009）「現場に見る米政策改革の動向」『農林金融』8月号
- ・中村光次・清水徹朗（2000）「小麦の制度改革と製粉業の課題」『農林金融』10月号

- ・藤野信之（2009）「第8章 アルゼンチン - 大豆に集中する農業生産 - 」『変貌する世界の穀物市場』家の光協会
- ・藤野信之（2009）「大豆の国際需給と日本の自給」『農林金融』12月号
- ・藤野信之（2004）「国際化のなかの韓国食品産業」『農林金融』7月号
- ・藤野信之（2005）「韓国における食品消費動向」『農林金融』7月号
- ・Hisao Fukuda, John Dyck, and Jim Stout (2004), "Wheat and Barley Policies in Japan (WHS-04i-01)", ERS, USDA, (November).

<内容は、2010年7月23日現在>

(ふじの のぶゆき)

発刊のお知らせ

農林漁業金融統計2009

A4判, 160頁
頒価 2,000円(税込)

農林漁業系統金融に直接かかわる統計のほか、農林漁業に関する基礎統計も収録。全項目英訳付き。

頒布取扱方法

編集...株式会社農林中金総合研究所

〒101-0047 東京都千代田区内神田1-1-12 TEL 03(3233)7744

FAX 03(3233)7794

発行...農林中央金庫

〒100-8420 東京都千代田区有楽町1-13-2

頒布取扱...株式会社えいらく営業第一部

〒101-0021 東京都千代田区外神田1-16-8 TEL 03(5295)7580

FAX 03(5295)1916

発行 2009年12月