

## W T O ・新基本法下の麦需給・生産をめぐる動向と T P P 協定・国内対策

横 山 英 信

- I はじめに
- II W T O ・新基本法下の麦政策の枠組みと具体的施策の推移
  - 1 間接統制移行後における麦政策の枠組み
  - 2 W T O ・新基本法による麦政策の枠組みの変化
  - 3 近年の具体的施策の推移
- III 麦の需給・生産をめぐる動向
  - 1 輸入・国内生産の概要
  - 2 国産麦の作付面積の動向
  - 3 麦作経営体の平均作付規模と生産費の動向
  - 4 生産者手取価格構成の推移と生産費カバー率の動向
  - 5 輸入麦の政府価格体系と国産麦振興費をめぐる動向
  - 6 麦加工品・調整品の輸出・輸入の動向
- IV T P P 協定・国内対策の内容と国内麦生産への影響
  - 1 麦に関する T P P 協定の内容
  - 2 国内麦生産への影響の検討 (1) —輸入量に関して—
  - 3 国内麦生産への影響の検討 (2) —マークアップ削減に関して—
  - 4 国内麦生産への影響の検討 (3) —麦芽に関して—
  - 5 国内麦生産への影響の検討 (4) —麦加工品・調整品の輸入に関して—
- V むすび

### I はじめに

2016年2月4日、ニュージーランドのオークランドで、日本を含む T P P [=環太平洋連携協定] 交渉参加12ヶ国<sup>1)</sup>の政府が同協定に署名した。T P P 交渉は15年10月5日にアメリカのアトランタで開催された交渉参加国閣僚会合で「大筋合意」に達し、その後、12ヶ国間で「大筋合意」の際に提示された協定条文の法的精査が行われ、今回の署名となった。

日本が同協定を批准すれば、協定内容に沿って、日本は T P P 加盟諸国に対して農産物で

---

1) 12ヶ国は、日本、カナダ、アメリカ、メキシコ、ペルー、チリ、オーストラリア、ニュージーランド、ベトナム、ブルネイ、マレーシア、シンガポール、である。

81.0% (1885品目/2328品目)、工業製品で100% (6690品目/6690品目)、両者合わせて95.1% (8575品目/9018品目)の品目の関税を即時ないし段階的に撤廃することになる(品目数はタリフラインベース)。このような高い関税撤廃率は日本が締結してきた従来の貿易協定にはないものであり、そこにはT P Pの「例外なき市場開放」の原則が反映されている。

農産物に関しては、13年3月に安倍晋三首相がT P P交渉への参加を表明した際、同年4月に衆参両院の農林水産委員会が政府に対して、T P P交渉参加に当たって「米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物などの農林水産物の重要品目について、引き続き再生産可能となるよう除外又は再協議の対象とすること。10年を超える期間をかけた段階的な関税撤廃も含め認めないこと。」とする国会決議をあげたが、交渉結果はこれら「重要5品目」についても29.7% (174品目/586品目)で即時ないし段階的な関税撤廃を行うというものになった。関税撤廃を免れた品目についても、その多くで関税の引下げや無税枠・輸入枠の新設等が行われる。

重要5品目の1つである麦(4麦=小麦・二条大麦・六条大麦・裸麦)でも、マーク・アップの引下げや国別輸入枠の新設などが行われ、また、麦の加工品・調整品では無税枠の新設や関税引下げなどが行われることになっている。これらは現在の麦政策の枠組みに大きな変更を迫るものであり、今後の日本の麦生産に大きな影響を与える可能性を持つ。

現在の麦政策(および日本農政)は、①1995年に発効したW T O [=世界貿易機関]協定、②それに対応して99年に制定された新基本法 [=食料・農業・農村基本法]、の2つを国際的・国内的枠組みとしている。そして、国内の麦生産はこの麦政策の下でその時々々の麦の国際的な需給動向にも左右されながら展開してきている。それゆえ、T P Pが国内の麦生産に及ぼす影響を検討するには、W T O体制・新基本法下の麦政策の流れを把握した上で、近年の麦需給・生産をめぐる動向を分析することが不可欠になる。

加えて、15年11月25日には政府のT P P総合対策本部が「総合的なT P P関連政策大綱」を発表し、農林水産省が同大綱を具体化する形で麦を含む農産物の国内対策を打ち出したことにより、T P Pが国内の麦生産に及ぼす影響に関してはこれらの検討も必要になっている。

以上の状況に鑑み、本稿は、W T O・新基本法体制下の麦需給・生産をめぐる動向を分析し、それを踏まえてT P P協定の内容及び国内対策が今後の国内の麦生産に与える影響を明らかにすることを課題とする。

## II W T O・新基本法下の麦政策の枠組みと具体的施策の推移

最初に行論に必要な限りで、W T O・新基本法下の麦政策の枠組みと、近年の具体的施策の推移を押さえておこう。

### 1 間接統制移行後における麦政策の枠組み

第2次世界大戦後の麦政策は、戦時期以来続いてきた政府直接統制が1952年6月に間接統制に移行した際にその大枠が定まった<sup>2)</sup>。それは、①麦の輸(出)入は輸(出)入許可・輸入割当制の下で政府が独占的に国家貿易として行う、②麦の国内流通は自由流通を原則とするが、生産者の売渡申込みに対して政府は無制限に買入れを行う(これによって、政府買入価格は生産

---

2) 横山(2002) pp.182-189。

者手取価格〔価格・所得政策によって生産者に支払われる補填額を含む、販売農産物単位重量当たりの生産者収入額。米生産調整の下で転作作物の生産に対して支払われている転作奨励金等は含まない〕の下支えの役割を果たす)、③麦の政府買入価格と政府売渡価格は別の原理によって定める（前者は麦の生産事情やその他の経済事情を参酌し、麦の再生産を確保することを旨として、後者は家計費・米価・その他の経済事情を参酌し、消費者の家計を安定させることを旨として）、とまとめることができる。

この下で、国産麦については政府買入価格が政府売渡価格よりも高く設定されたため、麦生産者（団体）とビールメーカー等との契約栽培などの一部を除いて、生産者が販売する麦のほとんどは政府経由になった<sup>3)</sup>。そして、〔政府買入価格>政府売渡価格〕から必然的となる国産麦の政府売買差損の補填原資には、〔政府買入価格<政府売渡価格〕で設定された輸入麦の政府売買差益（輸入麦の政府管理経費を控除した額）が充てられた<sup>4)</sup>（図1）。

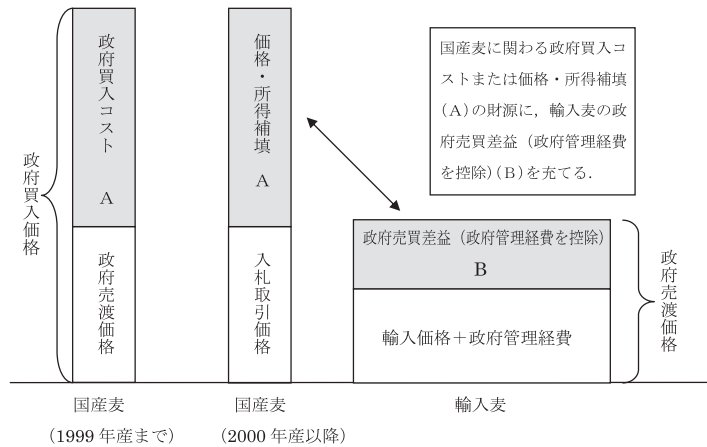


図1 国産麦の生産者手取価格保障の仕組み

以上の間接統制の枠組みは、その後部分的な改編はあったものの、基本的な骨格は維持されたまま、WTO協定発効まで続いた。

## 2 WTO・新基本法による麦政策の枠組みの変化

### (1) WTO協定発効による輸入制度の変化<sup>5)</sup>

1995年4月のWTO協定の発効によって米を除く農産物の輸入が関税化され（米も99年4月に関税化）、これに伴って麦の輸（出）入許可・輸入割当制も廃止された。

これによって、麦の輸入形態として自由な民間貿易が登場したが、一方で、麦にはカレント

3) 横山 (2002) pp.233-234。

4) ただし、1970年代初頭から半ばにかけての「世界食糧危機」下で穀物の国際価格が高騰した時期には、輸入小麦・輸入大麦とも政府売渡価格は政府買入価格=輸入価格〔CIF価格〕よりも低く設定された；横山 (2002) pp.289-291。なお、飼料用輸入麦の政府売渡価格は飼料需給安定法の下で食糧用とは異なる水準（食糧用よりも安価）で設定されてきている。

5) 以下の叙述は、横山 (2002) pp.312-314、に基づく。

アクセス（国際的に約束した、現行輸入量の輸入機会の提供）＝WTO枠が設定され、そこでの輸入は従来どおり政府が国家貿易で行えるとされた（WTO枠を上回る分も国家貿易での輸入が可能）。

そして、民間貿易での輸入麦に課される関税相当量は国家貿易での輸入麦に課されるマークアップ（＝政府売買価格差）よりも高額に設定されたことにより、WTO協定発効後も、民間貿易による輸入はあまり行われず、現在まで、輸入麦の圧倒的部分は従来どおり国家貿易によるものとなっている\*<sup>1</sup>。

\*<sup>1</sup> WTO枠（食糧用麦と飼料用麦の合計。ここには関税が免除される加工貿易用の輸入玄麦〔大臣証明制度による輸出向小麦粉や輸出向麦加工品の原料として使用されるもの〕が含まれる）は基準期間（86年～88年）の平均輸入量を基準として95年度から2000年度の6年間で一定数量を拡大することとされ、小麦では95年度556万5000 t→00年度574万 t、大麦（輸入では大麦と裸麦の区別はなく、大麦として一括）では同期間に132万6500 t→136万9000 tとされた。

マークアップは基準期間における輸入麦の政府売買価格差の平均が基準とされ、その上限は95年度から00年度の6年間で15%引き下げられ、小麦では95年度53円/kg→00年度45円/kg、大麦では同期間に34円/kg→29円/kgとされた。また、関税相当量は基準期間の内外価格差（国内卸売価格と輸入価格〔CIF価格〕との差）を基準に設定され、マークアップと同じ考え方に基づいて、小麦では95年度65円/kg→00年度55円/kg、大麦では同期間に46円/kg→39円/kgとされた。

01年度以降のWTO枠・マークアップ・関税相当量については、00年に開始されたWTOドーハラウンドが妥結するまでの間は00年度の数量・額が適用されることになっている。

小麦粉も従来は輸入許可・輸入割当制が採られていたが、WTO協定発効に伴って関税化され、民間貿易での輸入が可能になった。しかし、国際観光ホテルの整備法登録ホテルで使用される小麦粉（従価税25%）以外のものには高額に関税相当量が課せられたため（95年度103.3円/kg→00年度90.0円/kg）、従来と同様にほとんど輸入されていない。

## （2）「新たな麦政策大綱」による民間流通への移行

1998年5月公表の「新たな麦政策大綱」は、WTO体制下での農産物輸入の拡大と日本の経済政策全般で進行する市場原理の導入を背景として、（ア）農産物の価格形成は基本的に市場原理に委ね、（イ）生産者手取価格ないし生産者所得については別途補填措置を講じる、とした99年7月制定の新基本法を先取りするものだった<sup>6</sup>。

そこでは、①麦の輸入は従来どおり政府が国家貿易で計画的に行うが、②2000年産から国産麦の政府買入れを原則廃止して民間流通に移行させる、③国産麦の価格形成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）、相対取引価格は入札取引価格を基準にして決定する、④生産者手取価格を保障するために民間流通麦に対して「麦作経営安定資金」を交付する、とした。

6) 新基本法は、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。」、同条第2項で「国は、農産物価格の著しい変動が育成すべき農業経営に及ぼす影響を緩和するために必要な政策を講ずるものとする。」としている。

このうち②に関して、民間流通が定着するまでの間は政府買入れも残すこととされたため、食糧法〔＝主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律〕における政府無制限買入れの規定は残された。ただし、00年産以降、「契約生産奨励金」など国産麦に関する諸奨励金において政府買入麦よりも民間流通麦の方を有利にする措置が採られたため、01年産で4麦のすべてで民間流通比率が97%を超え、05年産からは4麦とも100%となった<sup>7)</sup>。

④に関しては、小麦も大麦も国内生産量よりも輸入量の方が圧倒的に多いために、国産麦の取引価格はほぼ輸入麦の政府売渡価格＝「輸入価格＋マークアップ」の水準で決まる。しかし、それでは国産麦の生産コストはカバーできないため、価格・所得補填のために麦作安定資金が設けられ、その原資には輸入麦の政府売買差益が充てられることになった。これによって、国産麦の政府買入価格とイコールだった麦の生産者手取価格は「入札取引価格＋麦作経営安定資金」へとその構成を変えた（前掲図1。08年産まではこの他に「契約生産奨励金」があった<sup>8)</sup>）。

### 3 近年の具体的施策の推移

以上のW T O協定及び「新たな麦政策大綱」によって現在の麦政策の大枠がほぼ固まったが、その後の情勢変化に対応して具体的な施策は変化していった。

#### (1) 品目横断的経営安定対策の開始と麦政策の変化

まず、2007年度の「品目横断的経営安定対策」の開始に伴う変化である<sup>9)</sup>。同対策は、①農業経営体の大規模化を進めるために、麦作経営安定資金などによる耕種主要品目への価格・所得補填を、基本的に一定規模以上の農業経営体（都府県4ha・北海道10ha以上の認定農業者、もしくは20ha以上の集落営農組織）に限定し、②価格・所得補填を「生産条件不利補正対策」（諸外国との生産条件格差から生じる不利を補正）と「収入減少影響緩和対策」（天候不順や市場価格下落等による農業経営体の収入減少の影響を緩和）に分け、前者についてはW T Oの「国際規律」に対応すべく、「固定払い」（過去の生産実績に基づく支払い＝W T O「緑の政策」に該当）7割、「成績払い」（当該年の生産量・品質に基づく支払い＝W T O「黄の政策」に該当）3割、という比率での支払いにした。

この下で、麦作経営安定資金は麦に係る「生産条件不利補正対策」へと変化した。さらに、価格・所得補填の対象となる農業経営体の限定は、食糧法の国産麦政府無制限買入れ規定と矛盾することになり、これに対しては食糧法の改定で政府無制限買入れの廃止に止まらず、政府買入れそのものを廃止するという対応がなされた。これによって、麦政策において生産者手取価格の下支え措置が消滅するとともに、国産麦は実態のみならず法律的にも民間流通のみとなったのである<sup>10)</sup>。

#### (2) 政権交代による農業者戸別所得補償制度の導入と政権交代による経営所得安定対

7) 全国瑞穂食糧検査協会『ポケット米麦データブック』2006年版、p.282。

8) 麦作経営安定資金（及び契約生産奨励金）の単価は、04年産まで「産地・品種」による銘柄区分によってランク付けが行われていたが、05年産からは容積重やたんぱくなどの評価項目の基準値・許容値の達成度に基づく新たな品質区分でランク付けがなされるようになった。

9) 詳しくは横山（2007）を参照。

10) 2007年度には、国産麦では品質区分に係る評価項目の基準値・許容値の厳格化が行われ（品目横断的経営安定対策の開始に伴って、品質区分によるランク付けは「成績払い」の単価に反映されることになった）、輸入麦では政府売渡価格が従来の「年間固定価格制」から「価格変動制」（過去の一定期間における銘柄別の政府買入価格の加重平均に年間固定のマーク・アップを加えて決定）へと変更になり、また国家貿易の一形態としてS B S（売買同時入札）方式が導入されるなどの施策も開始された。

### 策の見直し

価格・所得補填の対象となる農業経営体を限定した品目横断的経営安定対策が多くの農業生産者の不評を買い、これも一因となって2009年8月の総選挙で与党が大敗し、政権が交代すると、民主党・社民党・国民新党連立政権（10年5月に社民党が政権離脱）は選挙公約でもあった「農業者戸別所得補償制度」を開始した。同制度の根幹は、該当品目を販売する農業経営体のすべてを対象として標準的な生産コストと販売価格との差額を補填することであり、10年度に米を対象とした「モデル対策」が行われた後、11年度からは対象が他品目にも拡大された。

この下で、従来の「生産条件不利補正対策」は「畑作物の所得補償交付金」と改名され、また、各品目に係る価格・所得補填として各経営体に支払われる交付金額の算定方法は、品目横断的経営安定対策開始前の「数量払い」に戻った（一定数量までは前年産の生産面積に基づいて交付される「面積払い」が適用される）。

12年12月の総選挙の結果を受けて政権が再交代すると、自民党・公明党連立政権は、生産現場での混乱を避けるため、「農業者戸別所得補償制度」を「経営所得安定対策」に、「畑作物の所得補償交付金」を「畑作物の直接支払交付金」に、それぞれ名称変更したものの、農業者戸別所得補償制度の仕組み自体は13年度まで引き継いだ。

しかし、14年度には「畑作物の直接支払交付金」をはじめとする経営所得安定対策の全体的な見直しが行われることになり、そこでは、品目横断的経営安定対策のような規模要件こそ設けられなかったものの、価格・所得補填の対象となる農業経営体は認定農業者・集落営農・認定就農者に限定されたのである<sup>11)</sup>。

## Ⅲ 麦の需給・生産をめぐる動向

以上のような麦政策の枠組みと具体的施策の変遷の下、国内の麦の需給・生産をめぐる動向はどのように推移してきただろうか。

### 1 輸入・国内生産の概要

図2は1990年代後半以降の麦の輸入と国内生産の推移を示したものである。

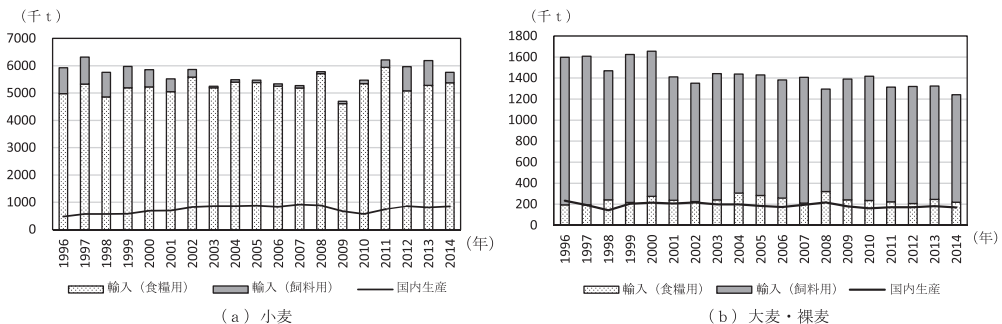


図2 麦の輸入と国内生産の推移

(出所) 財務省『貿易統計』, 農林水産省『作物統計』各年版, その他より作成。

11) 横山 (2015) pp.105-106.

小麦、大（裸）麦とも輸入量は一貫して国内生産量を大きく上回っており（2014年の自給率は小麦12%、大（裸）麦9%<sup>12)</sup>）、1970年代初頭までに完成された戦後の麦輸入依存体制<sup>13)</sup>が維持されていることがわかる。

国内生産を見ると、小麦が96年産の47万8000 t から14年産の85万2000 t へと緩やかに増加している一方で、大・裸麦は19万 t 前後で推移していて大きな変化は見られない。

輸入については、小麦ではそのほとんどが食糧用（主食用＋固有用途用）であるが、大麦では飼料用が圧倒的である。これも70年代初頭からの動向を引き継いでいる。

小麦の輸入で特徴的なのは、90年代半ばに100万t近くあった飼料用がその後減少傾向に転じ、03年以降は10万 t を割り、それが09年まで続いていることである。これは、戦後日本独特の製粉制度である「専増産ふすま制度」が02年度末で廃止され<sup>14)</sup>、03年度から専増産ふすま用の輸入がなくなったことによる。その影響もあって小麦輸入量は03年から10年にかけてW T O 枠の572万 t を下回った（ただし、08年は578万1000 t）。しかし、11年からは再び飼料用が大きく伸び、小麦輸入量はW T O 枠を上回るようになった。この飼料用の伸びは、国内での小麦粉消費増加や麦加工品・調整品の輸出（加工貿易を含む）拡大による食糧用小麦輸入の増加が期待できない中<sup>15)</sup>、W T O 枠を満たせない状況が続くことを避けるために、政策的判断によって飼料用小麦の輸入を増加させたものと推測できる（一時的にはトウモロコシよりも小麦の国際価格の方が低いという状況はあったが）。

大麦の輸入では、食糧用は20万 t 台を中心に推移していて大きな変化は見られないが、飼料用は90年代後半に120万～140万 t あったものが、その減少に転じ、14年には102万3000 t まで落ち込んでいる（08年は100万 t を割り込む）。これはW T O 体制の下、畜産物の輸入拡大が進み、その国内生産が減少する中、国内の濃厚飼料需要が減少している影響を受けたものと見られる<sup>16)</sup>。その結果、11年以降大麦の輸入量はW T O 枠の136万9000 t を下回る状況が続いている（02年、08年もW T O 枠を下回る）。

## 2 国産麦の作付面積の動向

### (1) 4麦全体の動向

図3は麦の作付面積の推移を示している。

まず、(a)で4麦全体の動向を見ると、「全国・田畑合計」は1990年代後半に21万～22万ha台だったが、2000年産から03年産にかけて大きく伸び、その後現在まで26万～27万ha台で推移していること、その増加が主として「都府県・田」と「北海道・田」によるものであることがわかる。

これは、99年10月発表の「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱」に基づいて00年産から新たな米生産調整政策＝「水田農業確立対策」が開始されたことが契機になってい

12) 農林水産省『平成25年度食料需給表』p.261。なお、加工貿易用輸入玄麦は図2の輸入量にはカウントされているが、食料自給率の計算ではカウントされていない。

13) 横山（2002）pp.231-273。

14) 専増産ふすま制度については、横山（2002）pp.344-367。

15) 小麦の国内消費仕向量の「純食料」は1993年度以降、400万～410万 t 程度で推移しており、頭打ちになっている（農林水産省『平成25年度食料需給表』pp.118-119）。麦加工品・調整品の輸出動向については後掲表3を参照。

16) 濃厚飼料の国内供給量は、1995年の2118万6000TDN t から2013年の1877万6000TDN t へ11.4%減少している；農林水産省『平成25年度食料需給表』p.26。

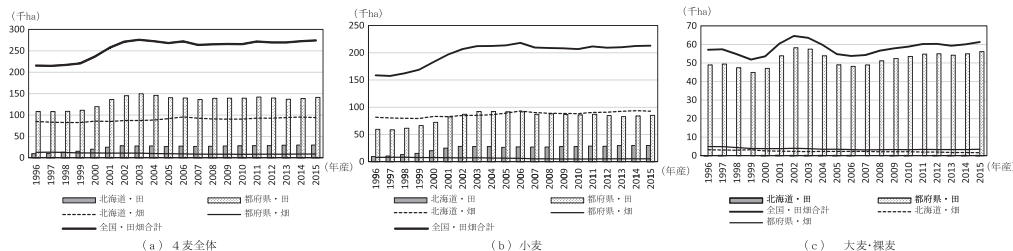


図3 麦作付面積の推移

(出所) 農林水産省『作物統計』各年版, その他より作成。

る。同大綱は、1995年の食糧管理法廃止・食糧法施行後の米過剰・米価下落に対処するため、①米生産調整目標面積のいっそうの引上げと、②それに対応した麦・大豆・飼料作物に係る転作奨励金の引上げ（10a当たり最高7万3000円）を中心的な施策としたが、これによって03年産にかけて転作麦の作付けが大きく伸びた（99年産→03年産の転作麦の作付面積は、北海道は1万7600ha→3万1800ha、都府県は4万4500ha→7万7900ha<sup>17)</sup> \*<sup>2</sup>。

\*<sup>2</sup> 「北海道・田」は転作麦のみであるが、「都府県・田」には転作麦と水田裏作麦の2つがあるため、「都府県・田」をすべて転作麦として扱うことはできない。03年産までは転作麦と水田裏作麦を区別した統計が作成されていたが、転作奨励金制度の改変に伴って04年度にその統計が廃止されたため、04年産以降は統計上両者の区別ができなくなった。

「北海道・田」も「都府県・田」も04年産ないし05年産から07年産にかけて減少するが、08年産以降は再び増加している。これは米生産調整政策の影響を受けたものである。

従来、作物ごとに10a当たりの単価が定まっていた転作奨励金は、04年度から各市町村が一定の裁量を持てるものに変ったが（09年度からは03年度以前の形態に復帰）、転作麦への助成額は全体としては減少した<sup>18)</sup>。また、03年12月に発表された「米政策改革大綱」が08年度までに米の需給調整について農業者・農業者団体が主役となるシステムを構築するとしたことにより、同大綱が一方では当面の間は米生産調整は農業者・農業者団体に完全に委ねるのではなく、政府・地方公共団体も生産調整の主体として残すとしたものの、米生産者の生産調整への協力・参加意識が希薄化して、04年度から07年度まで全国レベルでは米生産目標面積（生産目標数量を面積換算したもの）よりも実作付面積が上回る過剰作付が増加した<sup>19)</sup>。このような麦に係る転作奨励金の減少と米生産調整の弛緩は転作麦の生産を減少させる要因となる。

ただし、北海道では04年度から07年度にかけて米生産調整は超過達成だったことを考えると、「北海道・田」の減少は麦に係る転作奨励金の減額によるところが大きかったと言える。「都府県・田」は04年産以降転作麦と水田裏作麦との区別はできないものの、その減少は麦に係る転作奨励金の減額と生産調整の弛緩による転作麦の減少が主因と考えられる。

17) 農林水産省『麦の生産に関する資料』（2013年11月）p.15。同資料の「北海道・田（転作）」と『作物統計』の「北海道・田」（2万7800ha）には数値上の若干の食い違いが見られる。「水田を中心とした土地利用型活性化対策大綱」下での転作麦の増加とそれがもたらした問題については、横山（2004）を参照。

18) 横山（2007）pp.103-104。

19) 横山（2010）pp.93-95。



08年度からは政府・行政による生産調整の関与の再強化がなされ、09年度からは麦に係る転作奨励金の引上げが行われ、政権交代後の10年度からは農業者戸別所得補償制度の開始及び麦に係る転作奨励金水準の維持がなされ、政権交代後においてもこの施策はしばらく引き継がれた。これは米生産調整の実効性を高めるとともに、転作麦の生産を増加させる要因になった。08年産以降の「北海道・畑」「都府県・田」の増加はこれによるものである。

次に、「北海道・畑」は、96年産の8万4900haから06年産の9万5500haに増加した後、10年産の9万0400haへと一時的に減少するが、11年産から回復し、15年産では9万4300haになっている。07年産から10年産までの減少は品目横断的経営安定対策によるところが大きいと見られる。先述のように同対策の「生産条件不利補正対策」は「固定払い」7割、「成績払い」3割であるが、これは生産者手取価格の約7割を占める価格・所得補填（後掲図6）の7割が過去の生産実績で保障されることを意味する。このため、他作物に比較して価格条件が有利だった小麦の生産に傾斜していた農業経営体が、同対策の開始後、本来の畑作輪作体系に沿って他作物へと生産を転換したと考えられるのである<sup>20</sup>。

「都府県・畑」は96年産の1万2900haが10年産には8040haになった。このような減少傾向は戦後ほぼ一貫したものである。しかし、11年産以降は若干回復して15年産では8800haになっている。これは、農業者戸別所得補償制度による11年産からの麦の価格・所得補填の増額（後掲図6）及び経営所得安定対策がそれを引き継いだこと（14年産から若干減額される）が1つの要因であると考えられる。

(2) 小麦、大麦・裸麦別の動向

次に、図3(b)(c)で小麦、大麦・裸麦別の作付動向を見てみよう。

小麦はすべての作付形態で4麦全体と近似した動きを示している。

大麦・裸麦は「都府県・田」が圧倒的な比重を占めるために、「全国・田畑合計」の動きは「都府県・田」のそれではほぼ決定される。図を見ると、1999年産から2002年産まで作付面積が増加し、その後減少に向かい、08年産からは再び増加していて、4麦全体と同様、米生産調整政策によってその動向が左右されていることがわかる。

3 麦作経営体の平均作付規模と生産費の動向

図4は農林水産省『米及び麦類の生産費』（2005年産～08年産は『米及び小麦の生産費』）に

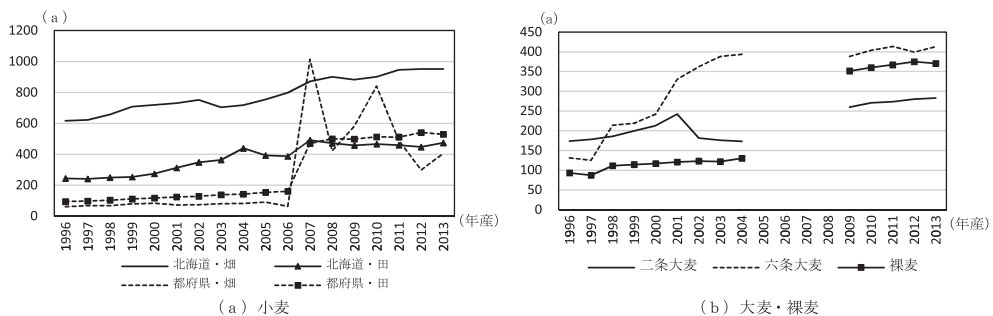


図4 生産費調査経営体平均の麦作付面積の推移

(出所) 農林水産省『米及び麦類の生産費』各年版より作成。

20) 横山 (2009) pp.131-132。

おける調査対象の麦作経営体の4麦別の平均作付面積の推移を示している。(a)は小麦作経営体(作付形態別)、(b)は大麦作経営体と裸麦作経営体である。

### (1) 小麦作経営体の動向

小麦では「北海道・畑」と「北海道・田」の平均作付面積が着実に拡大している。前者は1996年産の616.4aが2013年産では951.2aへ1.54倍に、同期間に後者は244.8a→474.2aへ1.94倍になっている。ただし、同期間の10aあたり支払利子・地代算入生産費は、前者が4万1284円→5万2783円、後者が5万3883円→6万0339円(全算入生産費は、前者が5万3064円→6万0479円、後者が7万1889円→7万2722円)となっていて<sup>21)</sup>、規模拡大が生産費低下に必ずしも直結していない。

「都府県・畑」と「都府県・田」は06年産から07年産にかけて平均作付面積の飛躍的な拡大が見られる。すなわち、前者は96年産61.0a→06年産63.7aが07年産では一挙に1013.4aとなり、それ以降は年によって大きく変動して13年産では406.3aになっている。後者は96年産94.5a→06年産161.0aが07年産で470.1aとなり、その後も緩やかな拡大を続けて13年産では529.3aとなっている。

07年度開始の品目横断的経営安定対策をめぐっては、その下で価格・所得補填を受けるために同対策の開始前に特定の経営体に農地利用を集積したり、集落営農組織を結成したりする動きが全国的に見られた。「都府県・畑」と「都府県・田」の動きもこれによるものと考えられる。しかし、そのような対応には無理が生じる場合がある。07年産以降における「都府県・畑」の平均作付面積の大きな振れは、同対策への対応のために組織が結成されたり、その後解散されたりした動きを反映したものであろう。

「都府県・畑」「都府県・田」の96年産から13年産にかけての10aあたり支払利子・地代算入生産費は、前者では6万0113円→4万4141円、後者では6万1835円→4万9333円(全算入生産費は、前者では7万0732円→4万6860円、後者では7万1020円→5万2595円)となっていて<sup>22)</sup>、北海道とは異なり、規模拡大が生産費低下に繋がっている。しかし、先の図2からわかるように、これは両者の作付面積増加には繋がっていないのであり(むしろ07年産以降減少傾向にある)、特定の農業経営体への農地利用集積や集落営農組織の結成ができなかった地域では小麦生産を縮小ないし断念せざるを得なかったことが推察される。

### (2) 大麦作経営体と裸麦作経営体の動向

二条大麦、六条大麦、裸麦については、主産地と全国についての田畑計の生産費調査しかなく、また、2005年産から08年産までは調査が中断されている。09年産から調査が再開されたものの、全国平均のデータしか提示されていない。

それを踏まえて、麦種ごとの調査対象農家の平均作付規模を見ると、六条大麦では96年産の131.0aから順調に規模を拡大し、04年産ではほぼ400aになり、13年産では412.9aになった。これは主産地である北陸地方での借地による経営規模拡大が、転作集団組織の立ち上げと相俟って麦作経営規模をも拡大させていることを示している。

二条大麦は96年産の173.6aから01年産の241.9aへと拡大し、その後04年産の173.3aへと縮小するが、09年産では259.5a、13年産では282.8aである。裸麦は96年産93.0a→04年産130.1aが09年産では351.5a、13年産では370.4aである。この二条大麦と裸麦の04年産から09年産にかけての跳躍は、主産地(二条大麦は北関東と九州北部、裸麦は四国)における品目横断的経営安定

21) 農林水産省『米及び麦類の生産費』1996年版、2013年版。

22) 同上。

対策への対応によるものであろう。

この下で、各麦の10aあたり支払利子・地代算入生産費（〔 〕内は全算入生産費）は96年産から13年産にかけて、二条大麦では3万5294円〔4万2951円〕→5万0549円〔5万5768円〕、六条大麦では4万3295円〔5万0529円〕→4万3539円〔4万6047円〕、裸麦では6万8885円〔7万6411円〕→4万7888円〔5万1122円〕となっていて<sup>23)</sup>、裸麦のみ規模拡大が生産費低下に繋がっている。

#### 4 生産者手取価格構成の推移と生産費カバー率の動向

##### (1) 入札指標価格の推移

図5は2000年産以降の4麦の入札指標価格（当然ながら、各産地銘柄で入札取引価格は異なるが、本稿では国産麦の全体状況を把握するために、入札取引価格を全銘柄平均の指標価格〔=加重平均価格〕で代表させる）の推移を見たものである。4麦とも05年産までは微減・停滞傾向で推移するが、06年産から価格が上昇しはじめ、とくに09年産では大きく上昇している。これは世界の主要な穀物生産国・輸出国での不作やそれを受けた輸出規制、新興国での穀物需要の増加、バイオエタノール原料としての穀物需要の増加等を背景とした08年の国際穀物価格の高騰の下<sup>24)</sup>、麦の輸入価格（後掲表1の政府買入価格）が高騰した影響を受けたものである。09年以降国際価格が一応沈静化した下で、入札指標価格は10年産から（裸麦は11年産から）下落するが、沈静化したとは言え国際穀物価格は07年以前よりも高い水準に止まり、また、13年以降の日本の金融緩和による円安下での円建て輸入価格の上昇の影響もあって、10年産以降の入札指標価格は05年産以前よりも一段高い水準で推移している。

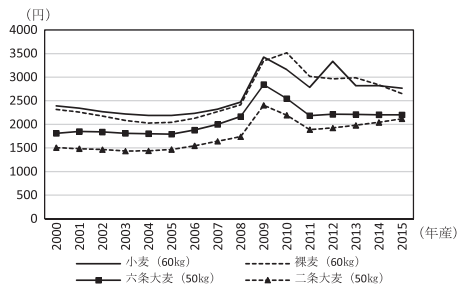


図5 4麦の入札指標価格の推移

(出所) 農林水産省資料より作成

##### (2) 生産者手取価格の構成と推移

図6は小麦の生産者手取価格の構成とその推移を示している。1999年産までの生産者手取価格は「政府買入価格+契約生産奨励金<sup>25)</sup>」からなり、60kg当たり1万円を超えていた。2000年産からの民間流通移行後は、生産者手取価格は「入札取引価格+価格・所得補填+契約生産奨

23) 同上。

24) 農林水産省『食料・農業・農村白書』2009年版, pp.17-18。

25) 国産麦政府無制限買入れ制度を前提として、麦の品質等に関する実需者の要望を生産に反映させるために、実需者が麦を買受ける際に一定要件を満たした麦を対象として生産者に対して支払うこととされた奨励金。小麦は1968年産から、大・裸麦は69年産から開始され、2000年産の民間流通移行後も08年産まで継続された。同奨励金については、横山(2002) pp.261-266。

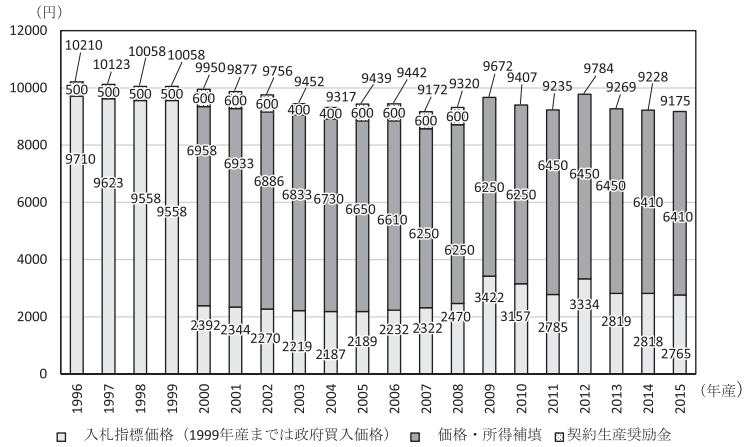


図6 小麦の生産者手取価格の構成と推移 (60kg当たり)

励金」となった。なお、本図では、入札取引価格は全銘柄平均指標価格、価格・所得補填と契約生産奨励金は1等・最高ランクの額をとっている。

これを見ると、00年産では契約生産奨励金こそ引き上げられたものの<sup>26)</sup>、生産者手取価格全体では1万円を下回った。価格・所得補填は01年産以降毎年引き下げられ、契約生産奨励金は同奨励金の財政悪化のために03年産・04年産には2/3に切り下げられ<sup>27)</sup>、また、入札指標価格も下落していく中、生産者手取価格は04年産には9317円となり、入札指標価格が若干上昇した06年産でも9442円に止まった。

07年度に品目横断的経営安定対策が開始されると価格・所得補填はさらに切り下げられ、また契約生産奨励金が09年産から廃止されたため、09年産は入札指標価格が3422円と大きく上昇したにも拘わらず、生産者手取価格は9672円に止まった。

その後、国際価格沈静化の下で入札指標価格は若干落ち込むが、11年産から農業者戸別所得補償制度の対象が畑作物にも拡大され、価格・所得補填が引き上げられたことにより、11年産については入札指標価格は前年産よりも372円下がったものの、生産者手取価格は172円の減で止まった。その後、政権交代の下で14年産から「経営所得安定対策の見直し」が行われ、価格・所得補填が40円切り下げられた。農業者戸別所得補償制度で強化された価格・所得補填措置は、政権交代後、再び弱化的方向に転じた。

## (2) 生産者手取価格の生産費カバー率の動向

それでは、生産者手取価格は生産費をどのくらいカバーしてきたのだろうか。図7は4麦の生産者手取価格の全算入生産費カバー率の推移を示したものである。

麦は年による単収の変動が大きいため、カバー率も年による振れが大きいが、(a)で小麦を見ると「北海道・畑」では単収の低かった1996年産と2010年産を除けばカバー率はだいたい120%台~130%台であり、年によっては140%を超えている。「北海道・畑作」の小麦作付面積

26) 先述のように、2000年産からの民間流通移行に際しては、諸奨励金において政府買入麦よりも民間流通麦の方を有利にする措置がとられた。小麦の契約生産奨励金(60kg当たり)では、政府買入麦が従来と同額の500円とされたのに対して、民間流通麦については100円増の600円とされた。

27) 横山(2004) pp.64-65。

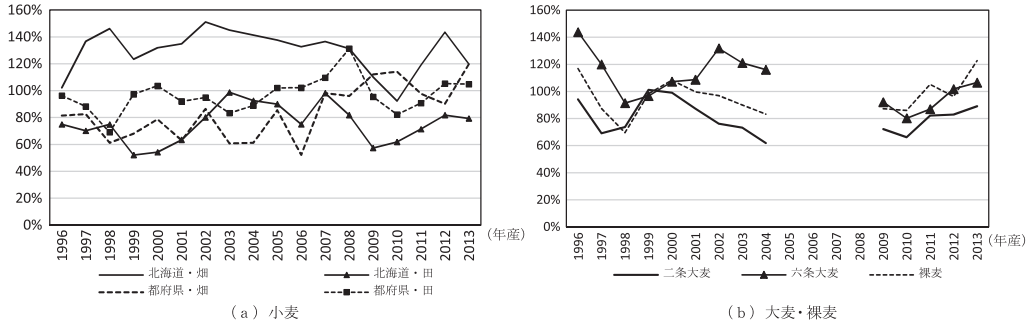


図7 麦生産者手取価格の全算入生産費カバー率の推移

(出所) 農林水産省『米及び麦類の生産費』, その他より作成

は品目横断的経営安定対策の影響を受けた07年産から10年産の期間を除いて緩やかに増加してきたが(前掲図1), その背景にはこのような高いカバー率がある。

「都府県・田」と「北海道・田」は100%を下回る年が多く、とくに後者はほぼ恒常的に下回っている。これは「都府県・田」の転作小麦もさることながら、「北海道・田」=北海道転作小麦の生産がかなりの程度転作奨励金に支えられていることを示している。

「都府県・畑」は06年産までカバー率が80%を下回る年が多かったが、07年産以降100%水準に上がっている。これは品目横断的経営安定対策対応での規模拡大による生産費低下の効果が現れたものである。しかし、これは作付面積の減少こそ食い止めたものの、作付面積を拡大させるまでには至っていない(前掲図1)。

(b)を見ると、民間流通移行後低下傾向を示していた六条大麦・二条大麦・裸麦のカバー率は、いずれも10年産を底にして回復基調にあるように見える。ただし、11年産から13年産にかけてこれら3麦はいずれも例年よりも単収が高く、この影響によるところも大きい。05年産から08年産までのデータの欠如も相俟って、最近の3麦のカバー率の正確な評価を行うことは難しい。

## 5 輸入麦の政府価格体系と国産麦振興費をめぐる動向

### (1) 輸入麦の政府売買価格体系とマークアップ

W T O協定発効以降、輸入麦については政府買入価格(=輸入価格[C I F 価格])にマークアップを上乗せしたものが政府売渡価格になってきた。ここで、食糧用輸入小麦の政府売買価格体系の動向を示した表1を見てみよう。

先述のように小麦のマークアップの上限は1kg当たり1995年度53円→2000年度以降45円であるが、同表で実際のマークアップ(⑥)を見ると、96年度20.0円、98年度23.9円、00年度24.9円、02年度18.6円、04年度19.3円、06年度14.9円、08年度10.3円、10年度15.0円、12年度15.2円となっていて、上限を大きく下回っていることがわかる。これは、W T O協定発効前の政府売買価格差(90年度38.5円、92年度33.4円、94年度29.3円<sup>28)</sup>)をさらに縮小した水準である。

輸入小麦の政府売渡価格については、1985年のプラザ合意以降の円高下で、輸入される麦加工品・調整品に対する国産品の価格競争力強化を図るため、製粉企業団体や小麦粉関連業界が

28) 農林水産省「麦の需給に関する見通し」(2015年3月) p.35より計算。

政府売渡価格の引下げを求め、これに対応して政府売買価格差が縮小されてきたが<sup>29)</sup>、WTO協定発効以降、この動きがさらに強まっていると言えよう。

表1 食糧用輸入小麦の政府売買価格体系

項目 年度	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	コスト逆ざや (円/t) ④=②-(①+③)	④/②	売買価格差 (円/t) ⑤=②-①	⑤/②	1kg当たり マークアップ (円) ⑥=⑤/1000
1996	31,934	51,972	8,722	11,316	21.8%	20,038	38.6%	20.0
1998	28,628	52,562	8,952	14,982	28.5%	23,934	45.5%	23.9
2000	23,741	48,608	8,347	16,520	34.0%	24,867	51.2%	24.9
2002	29,340	47,966	7,948	10,678	22.3%	18,626	38.8%	18.6
2004	28,707	47,994	4,101	15,186	31.6%	19,287	40.2%	19.3
2006	32,997	47,918	2,920	12,001	25.0%	14,921	31.1%	14.9
2008	62,598	72,893	1,986	8,309	11.4%	10,295	14.1%	10.3
2010	32,382	47,339	1,580	13,377	28.3%	14,957	31.6%	15.0
2012	34,412	49,635	1,633	13,590	27.4%	15,223	30.7%	15.2

(出所) 農林水産省『麦の需給に関する見通し』(2015年3月)「麦の参考統計表」p.35より作成。

## (2) 国産麦振興費をめぐる動向

マークアップの縮小は国産麦に係る価格・所得補填の原資を減少させる。

1980年2月以降、国産麦の政府売買差損は輸入麦の政府売買差益(輸入麦の政府管理経費を控除した額)の範囲内に抑えるという「内外麦コストプール制」が採られ、これに基づいて国産麦と輸入麦の政府価格体系が設計されていた<sup>30)</sup>。しかし、90年代後半以降のマークアップ縮小による価格・所得補填原資の減少の中で同方式は破綻状態に陥り、さらに2000年産以降の転作麦の生産拡大によって国産麦の価格・所得補填には一般会計からの恒常的な補填が不可欠のものになった<sup>31)</sup>。

表2は2005年度以降の「国産麦振興費」(=国産麦の価格・所得補填額)と「輸入麦売買差益」(=マークアップ総額から政府管理経費を控除した額)の推移を示している。これを見ると、09年度から11年度を除いて麦収支は大幅な赤字となっていて、一般会計からの補填が不可欠になっていることがわかる。前掲表1を見ると10年度と12年度にマークアップが引き上げられており、これは国産麦振興費と輸入麦売買差益との収支を若干なりとも改善することを企図したものと捉えられるが、収支改善にはほど遠い状況にある。

## 6 麦加工品・調整品の輸出・輸入の動向

表3は麦加工品・調整品の輸出入の推移を示したものである。いずれの品目も年による変動があるが、1990年代後半から2013年までを通して見ると、次のような特徴を指摘することができる。

まず、輸入では「小麦粉調整品」(12万t強→10万t強)、「ケーキミックス」(1万t前後

29) 横山(2002) pp.315-318, pp.322-327。

30) 横山(2002) p.293。

31) 横山(2004) pp.65-66。

表2 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	年度	国産麦振興費 ①	輸入麦売買差益 ②	麦収支 ②-①	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	2008	913	251	▲ 662	2011	851	886	35
2006	998	642	▲ 356	2009	813	1,090	277	2012	996	725	▲ 271
2007	915	201	▲ 714	2010	756	811	55	2013	938	651	▲ 287

注1) 輸入麦売買差益は政府管理経費を除いた額。

2) 国産麦振興経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額。  
(出所) 農林水産省『麦の需給に関する見通し』(2015年3月) p.41より作成。

表3 麦加工品・調整品の輸出入の推移

(a) 輸入

単位：t

年	小麦粉調整品	マカロニ・スパゲティ	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
1996	122,178	71,082	11,010	8,880	5,371	296
1998	106,797	81,139	9,402	9,748	7,484	1,459
2000	117,636	95,099	10,685	10,784	6,523	2,162
2002	130,848	101,415	14,755	11,068	6,927	2,652
2004	136,256	111,527	25,182	8,354	9,052	1,521
2006	138,510	109,791	24,480	5,888	10,058	1,681
2008	100,161	127,254	17,998	4,912	5,561	883
2010	106,547	120,654	19,358	5,239	6,462	484
2012	106,099	142,336	21,979	5,899	9,822	219
2013	100,464	132,601	17,987	6,203	9,629	253

(b) 輸出

単位：t

年	小麦粉,小麦 (ひき割,ミール, パレット)	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
1996	297,931	1,806	2,441	4,889	1,500	6,899	10,960	6,995	3,987
1998	270,747	1,599	1,548	5,652	1,900	8,349	12,459	8,381	4,531
2000	309,594	1,202	376	6,401	1,028	8,285	10,527	9,235	5,797
2002	319,968	1,458	253	7,303	953	8,148	12,351	9,050	6,161
2004	304,465	1,791	328	7,719	769	9,328	15,373	8,288	7,278
2006	290,033	2,442	1,196	10,065	762	13,120	19,335	9,091	8,747
2008	187,140	3,377	743	12,517	1,198	14,672	22,241	8,120	9,882
2010	196,163	3,574	770	12,493	974	13,324	20,088	5,981	10,240
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

(出所) 農林水産省『麦の需給に関する資料』(2015年3月)の「麦の参考統計表」pp.5-6より作成。

→5000 t 前後) では減少傾向が見られる。「マカロニ・スパゲティ」(7万 t 強→14万 t 前後), 「ビスケット」(1万 t 前後→2万 t 前後), 「パン・乾パン類」(5000 t 強→1万 t 前後) は倍増している。「うどん及びそうめん」は90年代後半から00年代前半にかけて一時的に大きく伸びるが, その後は90年代半ばの水準まで戻っている。

次に, 輸出では「うどん及びそうめん」(5000 t 弱→1万 t 強), 「その他のベーカリー製品等」(7000 t 弱→1万4000 t 強), 「しょうゆ」(1万 t 前後→2万 t 前後), 「みそ」(4000 t 弱→1万 t 強) は倍増している。一方, 「マカロニ, スパゲティ」(2400 t 強→600 t 弱), 「スイートビスケット」(2000 t 弱→800 t 弱) は減少している。「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)」「インスタントラーメン」は停滞傾向にある。「小麦粉, 小麦(ひき割, ミール, ペレット)」は, 00年代半ばまで30万 t 前後だったものが08年以降19万 t 前後まで落ち込んでいる。

全体として見ると, 輸入については「小麦粉調整品」「ケーキミックス」は減少傾向が見られるものの, それらの減少量を上回って「マカロニ・スパゲティ」「ビスケット」が増えており, 輸出については絶対量の少ない品目では増加しているものもあるものの, 絶対量の多い「小麦粉, 小麦(ひき割, ミール, ペレット)」は減少している。総じてWTO協定発効後の麦加工品・調整品の輸出入動向は「輸入増加と輸出減少」と特徴づけていだろう。

#### IV TPP協定・国内対策の内容と国内麦生産への影響

それでは, 以上の近年の麦の需給・生産をめぐる動向を踏まえて, TPP協定・国内対策の内容とそれが国内の麦生産に与える影響について分析していこう<sup>32)</sup>。

##### 1 麦に関するTPP協定の内容

表4は2015年10月5日のTPP「大筋合意」を受けてTPP政府対策本部が公表した「環太平洋パートナーシップ協定(TPP協定)の概要」(2015年10月5日。以下, 「協定概要」)における麦に関する箇所を示したものである。

わかるように, TPP協定における「麦」は, 小麦, 大麦, 麦芽, 麦加工品・調整品を指し, 各品目で輸入拡大に繋がる措置が設定されている。そこでは, 小麦・大麦については, 枠外税率は維持するもののWTO枠のマークアップは削減し, また, 新たに国別枠ないしTPP枠を設けること, 麦加工品・調整品については小麦粉調整品等では新たなTPP枠または国別枠を設け, マカロニ・スパゲティでは関税を大幅削減すること, 麦芽については現行の関税割当数量の範囲内で新たな国別枠を設定すること, などが示されている。

ただし, 麦に係るTPP協定の内容は「協定概要」で示されたものに止まらない。他の政府文書を見ると, 「協定概要」では触れられていない内容が示されている。以下では, これらの協定内容, 政府が打ち出したTPP国内対策, 政府によるTPPの国産麦への影響試算などについての検討を行いながら, 国内の麦生産にとってTPPが持つ意味を考察していく。

---

32) 横山(2016)では麦に関するTPP協定の内容のポイントとそれが麦政策との関係で持つ問題点を指摘したが, 本稿では近年の麦の需給・生産動向の分析を踏まえて, TPP協定が国内の麦生産に及ぼす影響を具体的に検討する。



表4 麦に係る T P P 協定の内容

<p>2. 麦:</p> <p>(1) 小麦</p> <p>① 現行の国家貿易制度を維持するとともに、枠外税率 (55円/kg) を維持。</p> <p>② 米国, 豪州, カナダに国別枠を新設 (計19.2万t (当初) →25.3万t (7年目以降)・SBS方式)</p> <p>③ 既存のW T O枠内のマークアップ (政府が輸入する際に徴収している差益) を9年目までに45%削減し, 新設する国別枠内のマークアップも同じ水準に設定。国別枠内に限り, 主要5銘柄以外の小麦を輸入する場合にはマークアップを9年目までに50%削減した水準に設定。</p> <p>④ 小麦製品については, 小麦粉調整品等に T P P 枠又は国別枠を新設 (4.5万 t (当初) →6万 t (6年目以降)) し, 国家貿易制度で運用している小麦製品は, 引き続き全て国家貿易制度で運用。また, マカロニ・スパゲティは, 関税を9年目までに60%削減。</p> <p>(2) 大麦</p> <p>① 現行の国家貿易制度を維持するとともに, 枠外税率 (39円/kg) を維持。</p> <p>② T P P 枠を新設 (2.5万 (当初) →6.5万t (9年目以降)・SBS方式)。</p> <p>③ 既存のW T O枠内のマークアップを9年目までに45%削減し, 新設する T P P 枠内のマークアップも同じ水準に設定。</p> <p>④ 麦芽については, 現行の関税割当数量の範囲内において, 米国, 豪州, カナダの国別枠を設定 (計 18.9万t (当初) →20.1万t (11年目以降))。</p>
---

(出所) T P P 政府対策本部『環太平洋パートナーシップ協定 (T P P 協定) の概要 (2015年10月5日) より。

## 2 国内麦生産への影響の検討 (1) 一輸入量に関して一

T P P 協定では, 小麦については米国・豪州・カナダに当初19.2万 t →7年目以降25.3万 t の食糧用輸入の国別枠, 大麦でも当初2.5万 t →9年目以降6.5万 t の食糧用輸入の T P P 枠が設定された (前掲表4)。

これに関して農林水産省「品目毎の農林水産物への影響について」(2015年11月。以下, 「影響について」) では, 小麦について「新たな枠を通じた輸入は, 既存の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, 国産小麦に置き換わるものではない。」「したがって, 輸入の増大は見込み難い」とした。大麦についても, 「小麦」という語句を「大麦」に変えただけで全く同じ文章になっている。

小麦の輸入総量 (食糧用と飼料用の合計) は, 2003年から10年にかけてこそ専増産ふすま制度廃止の影響を受けてW T O枠を下回ったが, 先述のように11年以降は飼料用輸入の大幅な伸びによってW T O枠を上回るようになった。さらに, 小麦の輸入先は国別枠が新設される米国・豪州・カナダの3ヶ国にほぼ限られており, 3ヶ国からの合計輸入量は11年619万3376 t, 12年596万3764 t, 13年586万7059 t, 14年571万3793 t となっていて<sup>33)</sup>, 3ヶ国でW T O枠を使い切っている (14年は若干満たないが)。

それゆえ, 新たに国別枠を設けても輸入総量が増大しないようにするには, 3ヶ国に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。しかし, 貿易拡大を目指す T P P 交渉の合意がそのようなものであろうはずがない。既存の輸入量にプラスして国別枠で追加輸入を行うとしたもの, と捉えるのが自然である。

それなのに, 国別枠を新設するにも拘わらず, 「影響について」が「輸入の増大は見込み難

33) 財務省『貿易統計』より計算。

い」としているのはどうしてだろうか。ここには次のような「操作」があると推察できる。

農林水産省「T P P 農林水産物アクセス交渉の結果」(2015年10月, 以下「アクセス交渉の結果」)を見ると, 飼料用小麦について「現在は, 国家貿易制度により輸入し, 政府管理経費相当のマークアップを徴収(輸入量約50万ト<sup>3</sup>)」しているものを「食糧用への横流れ防止措置を講じた上でマークアップを徴収しない民間貿易に移行」するとしている。そこでは, W T O 枠外=民間貿易での飼料用輸入小麦に課せられている55円/kgの関税が即時撤廃される。

W T O 枠は食糧用小麦と飼料用小麦の合計であるから, 飼料用小麦が民間貿易に移行すれば, その約50万 t がW T O 枠から外れる。この分を新設される国別輸入枠に充てれば, 既存の食糧用輸入小麦に国別輸入枠での食糧用輸入小麦を上乗せしても, その合計輸入量はW T O 枠

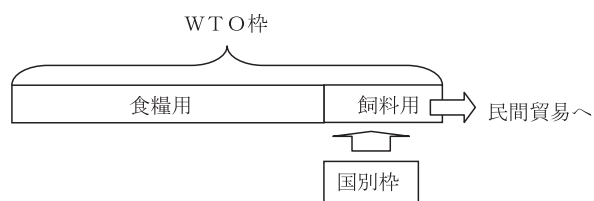


図8 WTO枠と国別枠との関係(推察図)

内に収まることになる(図8)。こうすれば「新たな枠を通じた輸入は, 既存の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, 国産小麦に置き換わるものではない。」とすることができるのである。飼料用小麦の民間貿易への移行はそのために考案されたと考えられる<sup>\*3</sup>。

\*3 筆者が農林水産省に問い合わせをしたところ, 民間貿易に移行するのは米国・豪州・カナダの3ヶ国からの輸入分であり, それ以外は従来どおり国家貿易で行われるとの説明を受けた(大麦も同様)。しかし, 飼料用輸入小麦もその圧倒的部分は3ヶ国からのものであるため, そのほとんどは民間貿易に移行することになる。

なお, 国別枠の食糧用小麦の輸入量はW T O 枠から外れる飼料用小麦の輸入量に満たない可能性があり, その場合には食糧用小麦の輸入量はW T O 枠を満たせなくなる。しかし, W T O 枠=カレントアクセスは現行輸入量の維持を目的として設定されたものであるので, 国家貿易と民間貿易を合わせた輸入量が現行輸入量を下回らなければ, W T O 協定上の問題にはならないと考えられる。

しかし, ここで見ておかなければならないのは, W T O 枠・国別枠を合計した食糧用小麦の輸入量は増加するであろうことである。また, 民間貿易に移行する飼料用小麦も輸入量の維持・増加が見込まれるのだから(「マークアップを徴収しない民間貿易に移行」となっている), 食糧用・飼料用を合わせた小麦の輸入総量は全体として増加することになるだろう。

このような事情は基本的に大麦についても同様である。大麦で新設されるのは国別枠ではなくT P P 枠であり, それゆえ, その対象は米国・豪州・カナダに限られないが, 従来W T O 枠で輸入されてきたほとんど全てがこの3ヶ国からのものであることを考えると, T P P 枠での輸入もほとんどが3ヶ国からのものになると考えられる。

ただし, 大麦の場合は先述のように11年以降, 輸入総量(食糧用と飼料用の合計)がW T O 枠を下回っており, W T O 枠での実際の大麦輸入量にT P P 枠での食糧用大麦の輸入量を加えてもW T O 枠の136.9万 t の範囲内に止まる年が出てくる可能性がある。しかし, この場合でも, 「新たな枠を通じた輸入は, 既存の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」とするためには, T P P 枠と同じ, ないしそれ以上の量の大麦をW T O 枠から外すことが必要になる。

「アクセス交渉の結果」では大麦についても飼料用輸入麦を民間貿易に移行させることになっているが（WTO枠外での輸入に課せられている39円/kgの関税は即時撤廃）、これはこのような事情によるものであろう。なお、当然ながらTPP枠の新設は従来の輸入量に新たな輸入量を付け加えるものであり、大麦の輸入総量を増加させる方向に働く。

以上、小麦・大麦ともTPPの下では輸入総量が増大する可能性が高いことを指摘したが、これは当然、国産麦の生産を圧迫する要因となる。

なお、「影響について」では「国家貿易により国内産麦では量的又は質的に満たせない需要分を計画的に輸入する仕組みを維持」とされているが（以前からも政府の文書ではこのような説明が行われていたが）、これは、今後、輸入増大・国内生産減少という状況が生じた場合に「TPPによって輸入が増えたのではない。国内の麦生産が減少したから輸入を増やしたのだ」と政府が説明するための伏線としての意味を持つ。

### 3 国内麦生産への影響の検討（2）—マークアップ削減に関して—

WTO枠のマークアップは、小麦、大麦とも9年目までに45%削減するとされ、新設される小麦の国別枠、大麦のTPP枠のマークアップについても同様の削減とされた（小麦については、これに加えて国別枠に関してさらなる規定が設けられている；前掲表4）。ここでの削減率は上限額（小麦45円/kg、大麦29円/kg）に対してではなく、実際の額を基準にしたものであり（小麦17円/kg、大麦8円/kg）、TPP協定の附属書2-D（日本国の関税率表：一般的注釈）において、小麦は1年目16.2円/kg→9年目9.4円/kg、大麦は1年目7.6円/kg→9年目4.4円/kg、とされている。

マークアップの削減は国内の麦生産に対して直接的に2つの影響を与える。1つは国産麦の入札取引価格の低下であり、もう1つは麦に係る「畑作物の直接支払交付金」の原資の減少である。

先述のように、小麦・大（裸）麦とも国産麦に比して輸入麦が国内麦市場で圧倒的なシェアを占めていることによって、国産麦の入札取引価格の水準は輸入麦の政府売渡価格によって規定されている。小麦のマークアップは輸入小麦政府売渡価格の約3割を占めているため（前掲表1）、マークアップの45%削減は国産小麦の入札指標価格を15%程度低下させるものとなる（輸入価格の変動によって取引価格の下げ幅は変わるが）。

また、小麦については、マークアップの約1割が輸入小麦の政府管理経費に、約9割が麦に係る「畑作物の直接支払交付金」に充てられていることより（前掲表1の③及び④参照）、マークアップの45%削減は麦に係る「畑作物の直接支払交付金」の単価を約50%低下させると考えられる。

そうすると、単純に計算して、小麦の需給や為替レートに変動がない場合、これら2つの影響で小麦の生産者手取価格は38%程度減少することになる。2015年産を例に取るならば（前掲図6）、60kg当たり9175円の現行額が5687円まで減少するということである。先述のようにTPPの下では輸入量は増加するだろうから、それによって政府売買差益の減少は若干は減殺されて、その結果麦に係る「畑作物の直接支払交付金」単価の減額は若干抑えられるかも知れないが、他方で小麦輸入量の増加、小麦加工品・調整品の輸入増加（後述）は超過供給状態を作りだし、入札取引価格を引き下げだろう。この事情は大麦・裸麦でも同様である。

先に見たように、生産者手取価格の全算入生産費カバー率が恒常的に100%を上回っているのは小麦の「北海道・畑」のみであり、小麦の他の作付形態及び二条大麦・六条大麦・裸麦ではカバー率は100%前後ないし100%を下回っている状況にある。このような下で、入札取引価

格低下に加えて麦に係る「畑作物の直接支払交付金」単価まで大きく減額されれば、小麦の「北海道・畑」以外は採算がとれなくなる。小麦の「北海道・畑」についても、作況指数がよい年であっても生産者手取価格が6500円/60kgを下回れば全算入生産費カバー率は100%を割り込むのであり<sup>34)</sup>、上記の5687円では完全な採算割れになる。

これについて政府の「総合的なTPP関連政策大綱」(2015年11月25日)は「マークアップの引下げやそれに伴う国産麦価格が下落するおそれがある中で、国産麦の安定供給を図るため、引き続き、経営所得安定対策を着実に実行する。」としており、これを前提として、TPP政府対策本部が公表した「農林水産物への影響について」(2015年12月24日)では、小麦・大麦への影響はマークアップ引下げで生じる入札取引価格低下による生産額減少分(小麦約62億円、大麦約4億円)のみとし、生産減少率は小麦・大麦とも0%としている。このような「TPPの影響は生産額の減少のみであって生産量に変化はない、そして生産額の減少分は経営所得安定対策の拡充で埋め合わせることができる」というスタンスは、農業分野におけるTPP国内対策として16年2月に農林水産省政策統括官名で公表された『農政新時代～水田・畑作分野におけるTPP対策～』にもそのまま引き継がれている。

しかし、先に見たように、麦に係る「畑作物の直接支払交付金」が「マークアップ-政府管理経費」だけでは賄えず、一般会計から繰入れせざるを得ない状況が常態化している下で、入札取引価格低下分及び麦に係る「畑作物の直接支払交付金」の単価引下げ分について、一般会計からさらに追加して補填することができるのだろうか。TPP政府対策本部の「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)では、14年度に894億円あった麦のマークアップはTPP発効後9年目には402億円減の492億円になるとされているが、この402億円は一般会計から追加して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を高めるために打ち出され、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)に対して早くも財務省がその大幅減額を求めているような一般会計の状況では、それは相当程度困難であろう。この下では、麦に係る「畑作物の直接支払交付金」の単価は大幅に引き下げられざるを得ない。

政府は「今後の農業界を牽引する優れた経営感覚を備えた担い手を育成・支援することにより人材力強化を進め、力強く持続可能な農業構造を実現する。」(「総合的なTPP関連政策大綱」)として、規模拡大によるコスト低減によって補填額を縮減する方針も打ち出しているが、先述のように規模拡大がコスト低減に常に結びつくわけではない。

それゆえ、TPP協定が批准され、それが発効するならば、財政政策に根本的な変化がない限りは、国内の麦生産は大きな打撃を受けることになる。麦に係る「水田活用の直接支払交付金」まで削減されれば、転作麦へのさらなる打撃によって国産麦の生産はさらに縮小する。

#### 4 国内麦生産への影響の検討(3) —麦芽に関して—

麦芽については「現行の関税割当数量の範囲内において、米国、豪州、カナダの国別枠を設定」とされている(前掲表4。なお関税割当数量枠内は従来から無税)。前出「アクセス交渉の結果」によると、2011~13年度の3ヶ年平均で、麦芽の関税割当数量は53.3万tであり、米国・豪州・カナダの3ヶ国で26.5万t(TPP交渉参加国からの輸入はこの3ヶ国のみ)、3ヶ国

34) 農林水産省『米及び麦類の生産費』各年版より計算。

以外の割当数量が26.8万tである。

それゆえ、先的小麦のWTO枠とは異なって、国別枠（発効時は豪州9万3000t・カナダ7万5000t・米国2万700tの計18万8700t。豪州・カナダの数量はその後も変わらないが、米国のみ11年目までに3万3050tへ増え、11年目以降の3ヶ国合計数量は20万1050t）を新たに設定しても、3ヶ国以外からの輸入量を減じるならば、3ヶ国の従来の割当数量を減らすことなく、輸入総量を53.3万t内に収めることができる。また、枠外税率は従来の21.3円/kgが引き継がれることになっているので、枠外で入ってくる麦芽も従来と同様にほとんどないと考えられる。前出「影響について」が「ビールの原料となる大麦の麦芽は、国別無税枠が設定されるが、国別枠による輸入は現行の関税割当制度による輸入の一部が置き換わるもので、国産に代替するものではない。」としているのは、この条件が満たされる限りでは、そのとおりである。

しかし、麦芽の関税割当数量の枠は需要動向に応じて変動する仕組みになっている。これは次のような状況を生み出す。すなわち、「3ヶ国以外からの輸入量」が減少しても、その絶対量が「新たな国別枠による輸入量の増加分」を下回れば、輸入総量は53.3万tを上回ることになるが、この場合でも割当数量の枠を拡大すれば「国別枠による輸入は現行の関税割当制度による輸入の一部が置き換わったもの」とすることができるのである。「3ヶ国以外からの輸入量」が減少しない、ないし増加した場合も同様である。

さらに、麦芽輸入に関しては、麦芽本体に加えて、国産麦芽用の輸入大麦にも目を向ける必要がある。この麦芽用輸入大麦（食糧用輸入大麦の一部）の量は近年は毎年3万～4万t台で推移しているが<sup>35)</sup>、先述の飼料用輸入大麦の民間貿易移行に伴うWTO枠の「余裕分」でその輸入量が拡大する可能性もある。

麦芽用の国産大麦（二条大麦の一部が「ビール用大麦」として生産される）は、麦作農家とビール会社との契約生産であり（近年の生産量は5万t前後<sup>36)</sup>）、麦に係る「畑作物の直接支払交付金」の対象外であるため、その価格はマークアップ削減の影響を直接には受けない。しかし、麦芽の関税割当数量枠の拡大や麦芽用輸入大麦の増加の影響で麦芽用国産大麦の契約数量が減少するならば、「影響について」が「国内産ビール大麦のビール会社による引取りは維持されるものと想定され、特段の影響は見込み難い」と言うようにはいかなくなる。

## 5 国内麦生産への影響の検討（4）—麦加工品・調整品の輸入に関して—

前出「協定概要」の「追加資料」、及び農林水産省「TPP市場アクセス交渉 農産物の品目別の交渉結果概要」と同「TPP市場アクセス交渉 加工食品等の品目別の交渉結果概要」（どちらも2015年10月）で、TPP協定での麦加工品・調整品の扱いを確認しておこう。

現行で国家貿易が行われている品目を見ると、小麦加工品（小麦粉等）・小麦粉調整品は国家貿易が維持されるものの、発効時5000t→6年目7500tのTPP枠が設定され、従来「[12.5%、20%、25%]+マークアップ」だった関税率は枠内では「即時無税+マークアップ」になる。小麦調整品・小麦調整食料品も国家貿易維持の下で、発効時7500t→6年目1万tのTPP枠が設定され、「[19.2%、25%]+マークアップ」だった税率が枠内では「即時無税+マークアップ」になる。

同様に、大麦加工品（大麦粉等）・大麦調整品は、国家貿易維持で、発効時300t→6年目500

35) 農林水産省「麦の需給に関する見通し」各年版の「麦の流通の概要」で提示されている図を参照のこと。

36) 同上。

tのT P P枠が設定され、「[19.2%・20%・25%]+マークアップ」だった税率が枠内では「即時無税+マークアップ」になる。大麦調整品・大麦調整食料品は、国家貿易維持で、発効時100 t→6年目115 tのT P P枠が設定され、「[19.2%・25%]+マークアップ」だった税率は枠内では「即時無税+マークアップ」になる。

現行で民間貿易になっている品目を見ると、ベーカリー用小麦粉調整品には米国枠とT P P枠が設けられ（前者は発効時1万0500 t→6年目1万2000 t、後者は同期間で6800 t→8000 t）、16～24%の税率は枠内について即時撤廃される。ベーカリー用以外の小麦粉調整品にもT P P枠が設けられ（発効時1万5000 t→6年目2万2500 t）、16～28%の税率は枠内について即時撤廃される。マカロニとスパゲッティの関税は9年目までに60%削減（30円/kg→12円/kg）、スイートビスケットは20.4%の税率が11年目に無税に、ビスケット・クッキー・クラッカーも15%の税率が6年目に無税になる。その他麦が関係する調整品の関税も軒並み6～11年で段階的に撤廃される。

これらは、前掲表3で見たようなW T O協定下での麦加工品・調整品の「輸入増加と輸出減少」という動向を、輸入増加の方向にさらにシフトさせ、製粉業を含む国内の麦加工業に打撃を与える可能性を持つ。この下では、麦加工業者は競争力強化のために政府に対して輸入麦のマークアップのT P P協定以上の削減を求めらるだろうが、これは国産麦の採算性をいっそう悪化させて、生産量のさらなる減少を招くことになる。

なお、T P P協定が日本を含む形で発効すれば、他の加盟国は日本の麦加工品・調整品に対する関税の引下げ・撤廃を行う<sup>37)</sup>。それによって麦加工品・調整品の輸出が若干増える可能性はあるが、輸出の圧倒的部分を占める小麦粉の約95%は大臣証明制度による加工貿易（原料は輸入小麦）によるものであり<sup>38)</sup>、国内の麦需給には関係しない（しかも、先述のように輸出量は減少している）。また、小麦粉以外の麦加工品・調整品についても、その原料の多くは（とくに小麦の加工品・調整品はその圧倒的部分が）輸入小麦である。したがって、麦加工品・調整品の輸出拡大は、たとえあったとしても、それは日本国内の麦生産の条件改善にはほとんど繋がらないだろう。

## V むすび

以上、W T O体制・新基本法下の麦需給・生産をめぐる動向を踏まえ、T P P協定の内容及び国内対策が国内の麦生産に与える影響を分析してきた。

そこでは、①T P P協定における麦の国別枠・T P P枠の新設は輸入を増加させ、国内の麦生産を圧迫する方向に働く、②マークアップの削減は入札取引価格を下落させるとともに、価格・所得補填の原資を半減させる、③これに対して政府が打ち出した国内対策では経営所得安定対策の着実な実行が提示されているが、その財源確保の根拠は極めて薄弱である、④国内対策では規模拡大によるコスト削減も打ち出されているが、規模拡大が常に生産費低下に繋がるとは限らず、このような中で財源不足によって価格・所得補填が大幅に切り下げられれば、低

37) 農林水産省「T P Pにおける各国の対日関税に関する最終結果（HS2012版）（詳細版）」（発行年月日なし）。

38) 農林水産省「麦の需給に関する見通し」各年版の「参考統計表」の「麦加工食品の輸出の推移」及び「（参考）大臣証明制度による麦加工食品の輸出量の推移」から計算。

コスト生産が行われている北海道畑作小麦でさえ採算が取れなくなる、⑤麦芽についても輸入増加の可能性は排除できない、⑥麦加工品・調整品についてはTPP枠の設定・拡大や関税撤廃・引下げによって輸入増加が予想される一方で、輸出増加の展望はあまりない、ことを指摘した。

総じて、TPP協定は国内の麦生産を大きく圧迫する性格を持っているのであり、国内対策はそれを払拭するものにはなっていない。

さらに、TPP協定は、その第2章第4条第3項で「いずれかの締約国の要請に応じ、当該要請を行った締約国及び他の1又は2以上の締約国は、附属書2-D（関税に係る約束）の自国の表に定める関税の撤廃時期の繰上げについて検討するため、協議する。」、第2章の「日本に関する附属書」（日本の関税率表：一般の注釈）第9項（a）では「オーストラリア、カナダ、チリ、ニュージーランド又はアメリカ合衆国の要請に基づき、日本国及び当該要請を行った締約国は、市場アクセスを増大させる観点から、日本国が当該要請を行った締約国に対して行った原産品の待遇についての約束（この表における関税、関税割当て及びセーフガードの適用に関するもの）について検討するため、この協定が日本国及び当該要請を行った締約国について効力を生ずる日の後7年を経過する日以後に協議する。」としているのであり、仮に国内対策が効果を持った場合は、いっそうのマークアップ引下げ、国別枠・TPP枠の拡大が求められることになる。

加えて、2018年度に行われる政府・行政の米生産調整業務からの基本的撤退は米生産調整を大きく弛緩させることが予想されるが（「水田活用の直接支払交付金」が減額されればさらに弛緩）、これは転作麦の減少を通じて国内の麦生産にさらなる打撃を与えることになる。

現在、日本の麦生産については日本の農業生産全体との関わりで、TPPや日本農政のあり方が根底から問われている。

(2016年4月13日受理)

(付記)

本稿は、日本学術振興会・2015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））「小麦主産地のグローバル化対応戦略—農地利用集積・品質向上・対実需者連携—」（課題番号26450301 研究代表者・横山英信）の研究成果の一部である。

## 引用文献

- 横山英信（2002）『日本麦需給政策史論』八朔社。
- 横山英信（2004）「新基本法・『戦後農政の全面的再編』下における麦政策と麦生産」『アルテス・リベラレス』（岩手大学人文社会科学部紀要）第75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—2007年度再編の経緯と内容—」『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。
- 横山英信（2010）「米過剰問題・米生産調整政策の性格の理論的・歴史具体的検討—戸別所得補償モデル対策に関連して—」『アルテス・リベラレス』（岩手大学人文社会科学部紀要）第87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）「TPP『大筋合意』が国産麦に及ぼす影響」『農村と都市をむすぶ』（全農林労働組合）第772号（2016年2月号）。