

新たな経営安定対策に対応した主要食糧法の改正

～ 麦政策の見直し～

農林水産委員会調査室 はしもと たかよし
橋本 貴義

1. はじめに

我が国において、麦は米と並ぶ主要な食糧であり、パン、めん、菓子、焼酎など、実に多用途に用いられる。農業生産面でも水田作にあっては転作や裏作の中心作物として水田営農の活性化に、また、畑作にあっては合理的輪作に不可欠な作物であり、特に大規模畑作が中心の北海道においては重要な地位を占めている。しかし、国内産麦は品質や生産性の向上に遅れが見られ、はだか麦を除き、国内需要のほとんどは安価で品質の優れた外国産麦に向けられている(表1)。食料自給率の向上を目指す我が国にとって、主要な食糧である麦の品質向上と、それによる需要拡大は喫緊の課題である。

表1 麦の主な種類

種類	主な用途	平成 16 年			
		供給量(千t)			国内消費 仕向量 (千t)
		国内生産 (自給率)	輸 入	計	
小麦	パン、めん類、菓子等	860(14%)	5,484	6,344	6,266
大麦	大粒大麦 (二条大麦)	183(8%)	2,094	2,277	2,315
	小粒大麦 (六条大麦)				
はだか麦	麦ご飯、麦みそ 等	16(80%)	0	16	20

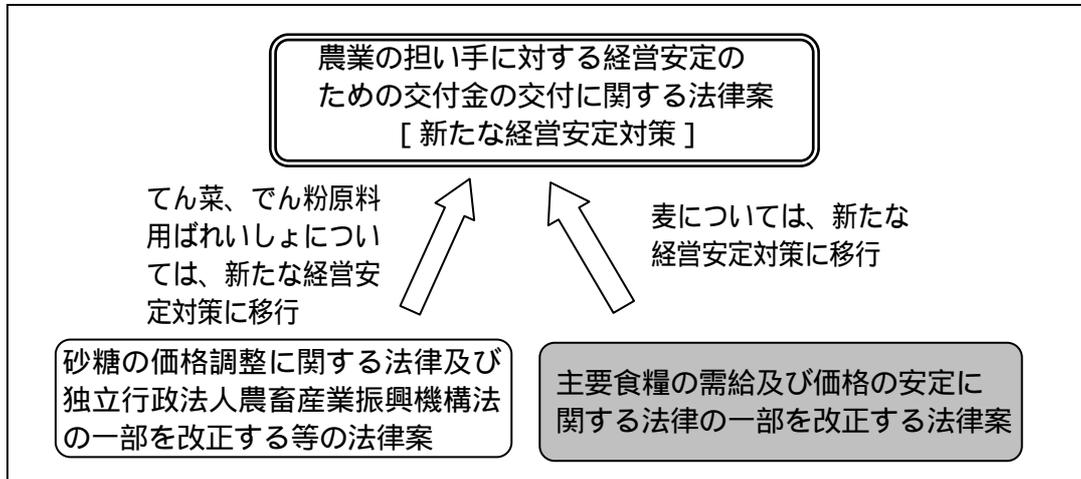
注 供給量と国内消費仕向量との差は、在庫の増減を指す
(出所)農林水産省「平成 16 年度 食料需給表(概要)」等より作成

さらには、今後の農政が、農業構造改革の加速化に向け、一定規模以上の「担い手」と集落営農組織を重点的に支援していくとともに、現在、全農家を対象として講じられている品目別対策についても、WTO(世界貿易機関)における国際規律の強化に対応した見直しが迫られている。

主要食糧法改正案は、今国会に提出されている「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案」(閣法第 45 号)によって麦が品目横断的経営安定対策(以下、「新たな経営安定対策」と言う。)に移行することに対応するとともに(表2) 冒頭で触れたような品質や生産性の向上を促進するほか、外国産麦の輸入制度を見直すために提出された。

そこで、本稿では、我が国のこれまでの麦政策を踏まえた上で、主な改正内容を紹介するとともに、幾つかの論点を指摘したい（施行は平成 19 年 4 月 1 日）。

表 2 農政改革 3 法案の関係



（出所）農林水産省資料より作成

2. 麦政策の変遷

麦の流通は、昭和 20 年代後半まで、食料不足への対応から政府によって厳格に統制されていた（供出義務、配給制）。その後、国内産麦の増産と輸入麦の増加により需給が大きく好転するとともに、各種統制が順次撤廃され、麦も昭和 27 年の食糧管理法改正により廃止された。その結果、制度上は自由な民間流通が基本となった。しかし、麦の販路と最低価格を保証する観点から、農家の申込みに応じて政府が無制限に買い入れる「政府無制限買入制度」が国会の修正により導入され、実態は政府の間接統制となった。

政府無制限買入制度の導入当初、民間流通と政府買入れの割合は半々であったが、売買逆ざや（政府買入価格と政府売渡価格との差額）の拡大に伴い、民間流通が著しく減少し、政府買入が国内産麦の大宗を占める状況が平成 11 年まで続いた。無制限買入制度の下では、仮に需要に応じた良質の麦を作らなくても最終的には政府の買入れが行われることから、農家の品質や生産性の向上に向けた努力が十分促されなかった。その結果、国内産麦に対しては今日もお厳しい評価（需給のミスマッチ）がある。

そのため政府は、制度上のみならず実態面でも民間流通が中心となるよう、平成 12 年産より、民間流通麦に対する助成金「麦作経営安定資金（麦経）」（予算措置）を導入した。また、政府無制限買入制度については、民間流通が定着するまでの経過措置として存続させることとした。その結果、平成 17 年産をもって国内産麦の全量が民間流通となり、政府買入はゼロとなった。

3. 主な改正内容と論点

（1）政府無制限買入制度の廃止

平成 17 年産をもって国内産麦の全量が民間流通となったことから、もはや政府無制限買入制度を存続させる必要がなくなったことに加え、全農家から無制限に買い入れることが、需要に応じた効率的生産に努める「担い手」を重点的に支援して行く「今後の農政の方向」に矛盾するため、本法案では政府無制限買入制度を廃止することとしている。政府は、この措置により品質や生産性の向上が促されると期待している。

しかし、数量的には民間流通が 100%となったものの、北海道産に比べて都府県産の品質向上は遅れ、産地間の価格差も拡大している。民間流通が名実共に定着するためには、何より品質面で実需者ニーズを十分満たす必要がある。

また、民間流通への移行を促す役割を果たし、麦農家の粗収益の 7 割近くを占めていた麦経も平成 18 年産をもって廃止され、代わりに「担い手」に限定した新たな経営安定対策がその機能を担うこととされている。しかし、麦の生産構造は、北海道の大規模経営を除いて中小・零細経営が中心であり、また集落営農の組織化が遅れている現状に照らしても、新たな経営安定対策の対象とはならない麦農家が多数に上ることが予想される。

さらに、米政策改革の下で水田転作を促進するための「産地づくり交付金」の平成 19 年度以降の単価や都道府県配分については本年夏に具体化されるが、その内容によっては、米から麦への産地づくりに影響する可能性がある。

(2) 麦の需給見通しの策定

政府は、政府無制限買入制度の廃止についての農家の不安感を払拭するため、国内産麦について今後とも適正かつ円滑な民間流通が確保されるよう、毎年、麦の種類別需要数量とそれに対応する国内生産量・輸入数量、麦の備蓄目標数量などを記載した「麦の需給見通し」を策定することとしている。

食糧法では、米について既に毎年需給見通しを策定するとされているが、国内完全自給の米に関しては、過剰生産による価格下落を防ぎ、需給を安定させる上で需給見通しは大きな意味を持つ。しかし、国内需要の大宗を外国産に依存している麦の需給見通しに、どのような効果があるのか。むしろ需給見通しが、かえって麦の輸入を増大させ、先進国の中でも最低水準にある我が国の食料自給率の現状を固定化するおそれはないか、議論の余地がある。

(3) 外国産麦関係

ア 売渡方法の見直し (S B S 方式の導入)

外国産麦については、政府が一元的に輸入し、国内業者に売り渡す「輸入国家貿易」が行われている。ただし実際には、政府と委託契約を結んだ商社等が輸入に当たり、別に、政府と売買契約を結んだ実需者に対して売り渡される。しかし、この仕組みでは、両契約が別個に行われるため、多様なニーズに即応して外国産麦を確保することが困難であると指摘されていた。

そこで本法案では、売り手 (輸入を行う商社) はいくらで買い付けるか、買い手 (実需者) は売り手からいくらで買うかを連名で入札する S B S (売買同時入札 :

Simultaneous Buy and Sell)方式を新たに導入することとしている。SBS方式は、米や飼料用麦の輸入で導入済みであるが、この方式による外国産麦の輸入拡大や国内産麦の需給への影響などについて、政府の見通しが問われよう。

イ 標準売渡価格の廃止

政府保有麦の売渡価格となる標準売渡価格は、消費者の家計に対するインフレの影響を防ぐことを目的に導入されたもので、消費者の家計の安定が図られる価格(家計麦価)の範囲内で、外国産麦の売買差益を国内産麦に対する財政負担に充てるコストプール方式¹によることを基本に設定されている。しかし、現時点ではインフレは想定し難く、小麦粉価格も低下傾向にある。また、標準売渡価格は年間を通じて固定的であり実勢価格を反映し難いといった問題があるため、本法案ではこれを廃止し、今後は国際約束上限の範囲内で一定の輸入差益(マークアップ)を上乗せした価格を用いることとし、その輸入差益も国内産麦の振興等に充てるとしている。

売渡価格への輸入差益の上乗せについては、実需者の競争力の低下を招くとの指摘や、関税率が比較的小さい国家貿易対象外の小麦粉調製品(小麦粉含有率85%以下)への輸入シフトを招き麦会計が悪化する可能性もある。今後の輸入差益の水準や実需者の競争力の強化策などについて、政府の考え方が明らかにされる必要がある。

むすび

今回の法改正は、新たな経営安定対策との整合性の確保を主眼としたものである。しかし、麦の零細な生産構造や品質向上の遅れ、麦の市場メカニズムの確立状況にかんがみ、当面は品目別対策を継続すべきとの声も少なくない。したがって、麦の構造改革の進捗状況や市場の成熟状況等によっては、制度面も含めた柔軟な対応が必要となる。

¹ 輸入国家貿易に伴う差益(売渡価格 - (買付価格 + 管理経費))は年間500億円を超え、政府による国内産麦振興対策の重要な財源となっている。