

新しい経営安定対策と日本の麦類生産

米麦二毛作地帯の対応状況と今後の見通し

1はじめに

来年度（07年度）から新しい経営安定対策が導入されることになり、現在、全国各地でその対応に追われている。特に、麦（秋まき）の生産地域においては、今年秋の播種前に助成金の対象要件を整える必要があったため、米や大豆に先駆けて取組みが進められてきた。

当研究所では、新しい経営安定対策に農家がどのように対応しているのか、その結果、日本農業は今後どう変化していくかを探るために、麦の主産地である北九州と北関東において県庁、中央会、農協等へのヒアリングを行った。本稿では、その結果得られた情報を紹介するとともに、今後の課題を検討する。

2新しい経営安定対策の背景と経緯

最初に、新しい経営安定対策が導入された背景と経緯を再確認しておきたい。

(1) 食管制度下における米・麦の価格支持制度

かつて、米と麦については食管制度のもと政府の管理下にあり、政府（食糧庁）が農家（農業団体経由）から全量を買い取り、それを卸売業者・製粉会社に売却するという体制が続いていた。その際、政府の買い入れ価格や売り渡し価格は政府の審議会で決定されていた。この制度は、食料の安定供給、農家の所得確保を目的とした制度であったが、国境措置（政府による輸入の管理）や流通規制が

前提の制度であった。

しかし、円高に伴う内外価格差の拡大、調製品・加工品輸入の増大、流通機構の変化等によって、こうした国家管理の体制は次第にほころびが目立つようになった。また、GATT農業交渉によって、従来の農業保護の削減、見直しが求められるようになったことも、改革が迫られる大きな要因となった。

(2) 市場原理の導入と経営安定制度

米については、既に1969年より自主流通米制度が導入されたが、90年より自主流通米価格形成機構（現在は全国米穀取引・価格形成センター）が設立され、米の価格が入札により決定されるようになった。さらに、95年には食管制度自体が廃止され、その後、04年より米の流通が原則自由となり、政府買い入れは限定的になった。

一方、米の価格下落に対応して、97年に価格下落時の補填を行う稻作経営安定制度が設けられたが、04年からは、米政策改革大綱にもとづいて稻作経営安定対策が「稻作所得基盤確保対策」と「担い手経営安定対策」の2段階となり、このうち担い手経営安定対策については、対象が認定農業者（都府県4ha以上）と集落型経営体（20ha以上）に限定された。

麦については、2000年産から民間流通に移行して政府買い入れは限定的になり、実需者（製粉会社）のニーズが生産者（団体）に直接伝わるよう入札制度（播種前に実施）が

導入された。そして、それに対応して、取引価格と生産コストとの格差相当額を助成金（麦作経営安定資金）として生産者に支払う仕組みが設けられた。また、大豆についても、それまでの不足払い方式を改革し、入札による価格決定方式を導入して生産者に一定単価の交付金が支払われる仕組みになった。

(3) 新しい経営安定対策

今回の新しい経営安定対策は、こうしたこれまでの制度改革の延長線上にあるということができるが、食料・農業・農村基本法（99年制定）の「効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を実現する」（第21条）という規定に従って、その対象を原則として認定農業者（都府県4ha以上）と集落営農（20ha以上）に限定しているところに大きな特色がある（注1）。

また、今回の制度では、WTO農業交渉を意識して、助成金が生産とリンクせず削減対象にならない「緑の政策」となる部分も設けている。ただし、水田農業については、「ゲタ」と呼ばれる所得補償の部分は麦、大豆に対してだけで、米は「ナラシ」と呼ばれる価格変動対策のみであるため、「直接支払い」の要素は限定的であり、また品目横断的経営安定対策と呼ばれているが、「品目横断」の要素も限られている。

（注1）特例として、地域の実情等に応じて、物理的制約に応じた特例（中山間地域では認定農業者2.6ha、集落営農10haまで緩和）

生産調整に応じた特例（受託組織については20ha×生産調整率まで緩和）、所得に応じた特例（複合経営等の緩和措置）が設けられている。

3 日本の麦類生産

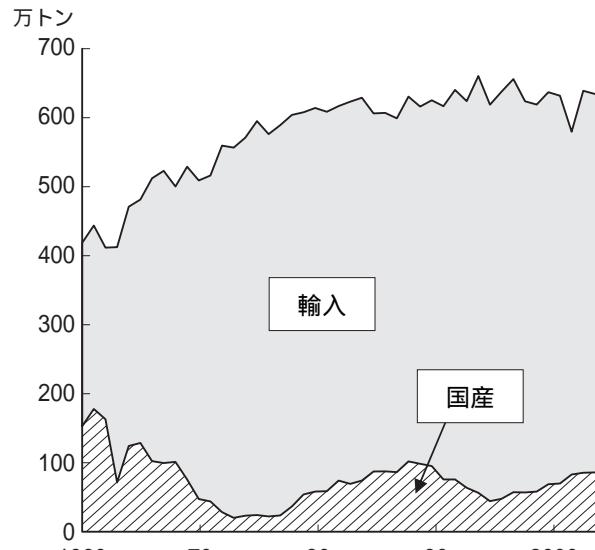
次に、日本の麦類の生産動向を概観する。

(1) 麦の種類と需要量

麦というと、一般には小麦のことが想起されるが、麦には、大麦、裸麦、えん麦、ライ麦など他の種類もある。小麦は製粉したあとパン、めん、菓子などに加工されるが、大麦はビール、焼酎、麦茶などの原料となり、裸麦は米粒麦や味噌の原料となる。また、えん麦は主に飼料用であるが、オートミールとして食用にもなっている。

麦類の需要量の推移を見ると、戦後、パン食の普及等により小麦の需要量は大きく増大したが、近年はほぼ横ばいである（第1図）。

第1図 小麦の生産・輸入動向

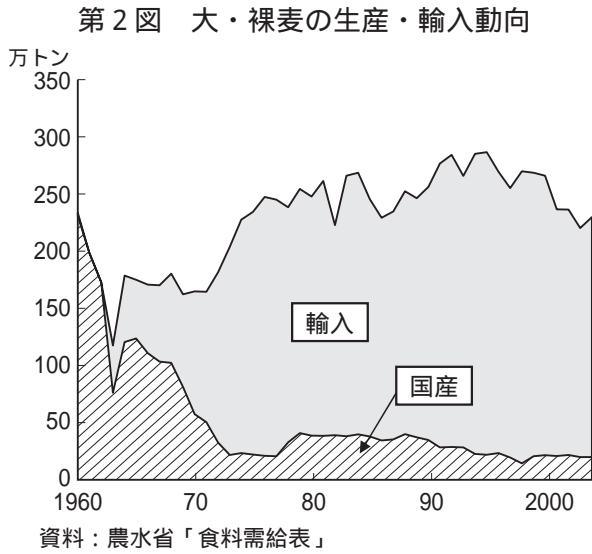


資料：農水省「食料需給表」

また、大麦・裸麦の需要量も、飼料需要の増大等により戦後大きく増大したが、近年はやや減少している（第2図）。

(2) 生産量

農林統計では、小麦、二条大麦、六条大麦、裸麦を4麦と呼んでいるが、04年における4麦の作付面積（子実用）は272千ha、生産量は1,059千トンであり、このうち小麦213千ha、860千トン、二条大麦37千ha、132千



トン、六条大麦18千ha、51千トン、裸麦5千ha、16千トンである（注2）。

04年の作付面積、生産量（4麦計）を60年（1,440千ha、3,831千トン）と比べると、作付面積は約5分の1、生産量は約4分の1に減少している。

（注2）4麦については子実用以外の作付け（緑肥用や風食防止）が4.2千ha（04年）ある。また、4麦以外にえん麦の作付けが58.2千ha、ライ麦の作付けが3.8千haあるが、大部分は緑肥を目的としたものである。

（3）輸入量

国内生産量が減少するなかで輸入量は増大し、小麦の輸入量は、60年には266万トンであったが、04年では548万トンに倍増している（主な輸入国は米国、カナダ、豪州）。大麦・裸麦も、60年の輸入量は3万トンであったが、04年の輸入量は209万トンになっている（主な輸入先は豪州、米国）。この結果、小麦の自給率は14%、大麦・裸麦の自給率は9%に低下している。

麦類の輸入はウルグアイラウンド合意によって関税化したが、二次関税率が高く設定されたため、現在は関税割当枠内の輸入にな

っている。関税割当枠内の輸入は政府（農林水産省）が一元的に行っており（国家貿易）、政府は輸入した小麦を、輸入価格にマークアップを上乗せして国内（小麦の場合は製粉会社）に販売している。

（4）生産地域

麦類の作付面積を地域別にみると（第1表）、北海道、北関東（埼玉を含む）、北九州（福岡、佐賀）の3地域で全国の75%を占めている。

小麦は北海道が最大で、北九州、北関東と合わせた3地域で全国の8割を占めており、

第1表 麦類の地域別作付面積(2006年度)

（単位：千ha）

	小麦	二条大麦	六条大麦	はだか麦	4麦計
北海道	120.6	2.3	0.0	0.0	122.9
東 北	8.9	0.0	1.6	0.0	10.5
北関東	23.7	13.0	6.5	0.1	43.2
北 陸	0.1	0.0	7.4	0.0	7.5
東 海	14.3	0.0	0.3	0.0	14.6
近 畿	8.7	0.1	0.6	0.2	9.6
北九州	27.9	13.4	0.0	0.3	41.6
その他	15.9	6.3	0.7	3.9	26.8
計	220.0	35.0	17.1	4.5	276.7

資料：農水省「作物統計」

（注）子実用以外の作付を含む。

・北関東は群馬県、栃木県、茨城県、埼玉県。北九州は福岡県、佐賀県。

そのほか作付面積が多いのは滋賀県、愛知県、熊本県である。二条大麦（ビール麦）は佐賀県と栃木県で55%を占めており、六条大麦は福井県が最大で、茨城県、栃木県を合わせた上位3県で6割を占める。また、裸麦の主産地は愛媛県、香川県である。

なお、ややデータは古いが（2000年農業センサス）、麦類の生産農家戸数は、小麦92千戸、大麦（六条）21千戸、ビール麦19千戸であり、1戸当たりの小麦作付面積は、北海道4.9ha、都府県0.8haである。

(5) 麦作の収支

麦類生産費調査(04年産)によると、都府県の小麦の60kg当たりの生産費(地代・利子を含まず)は8,209円であり、10a当たりの所得(助成金を含む)は4,862円、1日当たりの所得は4,743円である(第2表)。豊作であった2000年産では1日16,737円の所得であったが、03年以降不作が続き、また需給ギャップ等によって販売価格が下がっている。

第2表 小麦の収支(都府県平均)

項目	粗収益	収量	販売価格	労働時間	60kg当たり生産費	10a当たり所得	1日当たり所得
単位	円/10a	kg/10a	円/60kg	時間/10a	円/60kg	円/10a	円/日
1985	67,395	367	11,018	21.0	9,655	30,790	11,730
1990	52,559	369	8,546	15.2	9,647	12,471	6,590
1995	58,343	387	9,045	11.8	8,781	18,977	13,088
2000	58,476	409	8,578	9.6	7,598	19,750	16,737
2001	48,390	348	8,343	9.0	8,469	11,144	10,108
2002	50,185	361	8,341	8.7	8,044	12,950	12,089
2003	41,925	318	7,910	8.7	8,845	4,572	4,349
2004	42,472	338	7,539	8.4	8,209	4,862	4,743

資料：農水省「麦類生産費調査」

(注)「60kg当たり生産費」は利子・地代を含ます。「10a当たり所得」「1日当たり所得」は奨励金を含む。

るため、麦の採算性は悪化している(ただし、北海道は1日70~80千円の所得を確保している)。04年産では、麦を1ha作付しても5万円程度の所得にしかならず、都府県では転作の助成金(産地づくり交付金)があるためかろうじて農家は麦作を継続しているというのが実態である。

同様に、六条大麦の10a当たりの所得は3,605円、ビール麦は2,951円、裸麦は9,631円であり(04年産)、麦類の収益性は悪化している。ただし、麦の生産は手間がかからず(小麦の10a当たりの労働時間は米の約4分の1)、産地づくり交付金による収入もあるため農家はこれまで麦作を継続してきた。

4 麦主産地の対応状況

このように、日本の麦類の生産は、制度に支えられながら一定の規模を維持しているが、ヒアリングで得られた今回の経営安定対策に対する麦の主産地(北九州、北関東)の対応状況は、以下の通りである。

(1) 福岡県

a 麦作の概況

福岡県における麦生産は筑後平野を中心であり、この地域の多くは米麦二毛作地帯で、それに大豆を組み合わせた作付体系となっている。作付面積(06年)は、米が41,400ha、麦が20,300ha、大豆が8,110haである(第3表)。麦類(4麦計)の生産量は80,600トンと都府県で最も多く、うち小麦67,900トン、二条大麦11,900トン、裸麦812トンである。

福岡県では、既に一部で大規模な生産組織や農業法人が形成されているが、農家1戸当たりの麦作付面積は1ha程度に留まっており、今回の経営安定対策の導入を機に地域農業の

第3表 稲・麦・大豆の作付面積(06年産)

(単位:ha)

	福岡県	佐賀県	群馬県	栃木県	全国計
水稲	41,400	29,000	19,200	67,000	1,692,000
麦類(4麦計)	20,300	21,300	10,200	14,600	276,700
小麦	16,300	11,600	7,860	3,000	220,000
二条大麦	3,730	9,620	1,340	9,760	35,000
六条大麦	0	0	1,010	1,810	17,100
裸麦	247	75	0	0	4,530
田	20,300	21,200	8,570	13,600	168,600
畑	29	129	1,640	928	108,100
用	20,300	21,300	9,220	14,300	272,100
途	子実以外	0	980	300	4,600
大豆	8,110	7,490	473	5,060	142,000
	田	8,050	7,350	275	4,860
	畑	63	139	198	208
					24,500

資料：農水省「作物統計」

再編が課題になっている。

b 取り組み状況

このように、福岡県は麦の生産が盛んであるものの個別農家の作付面積は小さく、その多くが経営安定対策の要件を満たさない状況であった。米麦二毛作体系が崩れた場合、農家所得は大きく減少する恐れがあるため、05年7月に行政・JAグループが一体となった「福岡県担い手・産地育成総合支援協議会」を設立し、さらに同協議会のなかに「担い手育成部会」を設け、要件を満たす担い手育成に取り組んできた。また、協議会の下部組織として、県内11の農業改良普及センターと連携して「地域担い手部会」を設置し、JAと市町村職員、農業改良普及員で構成する推進員が個別集落に入って、各集落の担い手育成戦略を明確化してその育成に注力してきた。

c 進捗状況

8月末時点で、麦作において経営安定対策の担い手要件を満たしている農家・組織体の面積は約17,300haと17年産作付面積の93%に達しており、その内訳は認定農業者が26%、集落営農が67%である。4月末では、担い手要件をみたす農家・組織体の面積の割合は約5割であったが、この4ヶ月間に大幅に増加した。なお、9月29日時点で同対策への加入申請面積は30haにとどまっているが、これは稻刈り等の繁忙期と重なっているためであり、10月後半以降申請が本格化する見込みである。

(2) 佐賀県

a 麦作の概況

佐賀県における麦作は佐賀平野を中心であり、プロックローテーションにより米、麦、大豆（3年に1回作付け）を組み合わせた土地利用体系が確立しており、作付面積（06

年）は、米29,000ha、麦21,300ha、大豆7,490haである。麦類（4麦計）の生産量は78,900トンで都府県では福岡県に次いで多く、うち小麦45,100トン、二条大麦33,500トン、裸麦263トンである。

佐賀県では、平野部を中心にカントリーエレベーター等共同乾燥施設のカバー率が高く利用組合等の組織化も進んでいるが、農家1戸当たりの麦作付面積は福岡県と同様に小規模である。

b 取り組み状況

佐賀県の土地利用型農業において麦作は重要な地位を占めているが、個別農家の経営規模は小さく、経営安定対策の要件を満たすためには農家の組織化が必要である。特に、麦作の中心である佐賀平野では伝統的なクリーク農業が行われており、農家の対応がバラバラになれば揚水等水利面での組織的対応が難しくなる懼れもあったため、経営安定対策に対する取り組みは営農組織を中心としたものとなっている。

佐賀県の取組みとして特徴的なのは、対象となる担い手としてカントリーエレベーターやライスセンターなど県下に約140ある共同乾燥施設の受益地区を範囲にした営農組織の育成に力を入れてきたことである。佐賀県では、生産者が共同乾燥施設の利用組合を設立しているケースが多く、この利用組合を核とすることで組織の中心となるリーダーや会計担当者の確保が容易で、対象となる担い手へ移行しやすいことが背景にあった。しかも、共乾施設の受益範囲は相当広範囲に渡るため、効率的な作業が可能になる。例えば、実際に設立された組織のなかには、JA佐城管内の担い手組織「西川副地区営農組合」のように、13集落225戸が参加し約400haもの作付面積

を擁する組織がある。

c 進捗状況

9月末時点で、麦の作付地域1,245集落のうち、経営安定対策の対象になる組織づくりに取り組む集落数は1,098集落（個別大規模農家との共存含む）に達しており、集落数でみると麦作付地域の集落の92%をカバーしている。このうち、地域営農組合を主体とするものが70%を占め、地域営農組織と個別大規模農家（認定農業者）が共存しているものが18%で、個別大規模農家主体のものは4%に過ぎない。

(3) 群馬県

a 麦作の概況

群馬県における米麦の生産は中部・東部の平野部が中心であり、群馬県では伝統的に米麦二毛作が広く行われてきた。作付面積（06年）は、米19,200ha、麦10,200haであるが、大豆は473haと少ない。麦は小麦を中心であり（7,860ha）、二条大麦は1,340ha、六条大麦は1,010haである。また、4麦の作付面積のうち畠（1,640ha）および子実以外（980ha）の占める割合が比較的大きいという特色がある。

b 取り組み状況

群馬県では、麦作付面積のうち今回の政策対象となる8,005ha（06年産麦作付実績、青刈りやビール麦を除く）の8割加入を目標としてきた。

中部地域（前橋市、伊勢崎市等）では、以前から機械利用組合が組織されており、今回の経営安定対策も既存の機械利用組合をもとに集落営農を組織する方針をとったが、東部地域（太田市、館林市等）は経営規模が大きい農家もあり、認定農業者中心の対応を行った。しかし、これらの認定農業者は経営効率

を重視しているため条件の悪い土地は引き受けず、対象にならない零細農家をどうするかという問題が起きた。また、米の生産調整が障害となって組織化を見送った例もあった。そこで、太田市では農協が出資して農業生産法人を設立し、小規模農家の麦作を集約することとした。

集落営農を組織化する際には、農家が所有している既存の農業機械をどう処理するかが大きな問題となるが、群馬県では、機械利用組合のない地域では、農家の所有している農業機械を集落営農組織に移したうえで農家に無料でリースする方式をとる方針であり、この仕組みにより既存の機械を農家がそのまま活用できる。

c 進捗状況

9月末時点の進捗状況は、集落営農110組織3,594ha、認定農業者498人2,916haであり、政策対象面積のカバー率は目標を上回る81%となっている。県庁によると、今後、少なくとも85%程度までは上積みできる見込みであるという。

群馬県では、とりあえず麦を経営安定対策の対象とすることを優先しており、米まで対象にしようと考えている集落営農はあまりないという。ただし、大豆（県中部に集中）は集落営農で9割以上をカバーできる見込みである。

(4) 栃木県

a 麦作の概況

栃木県は関東では茨城県と並ぶ米の生産地域であり、米麦・大豆の作付面積は米67,000ha、麦14,600ha、大豆4,860haで、群馬県と比べると米に対する麦の作付け割合は小さく、その一方で大豆の作付面積が多い。また、麦のうち二条大麦（ビール麦）が多い

(9,760ha) ことも特徴的であり、小麦は3,000ha、六条大麦は1,810haである。なお、ビール麦は、ビールメーカーが生産コストに相当する価格で買い取っているため、今回の経営安定対策の対象にはなっていない（注3）。

（注3）ただし、二条大麦のうち1割程度は品質等の理由からビール以外の用途（大粒大麦）に向けられており、この部分は今回の経営安定対策の対象となっている。

b 取り組み状況

栃木県では、麦と大豆の全作付面積加入を目標に設定し、まず認定農業者への集積を重視し、それ以外は集落営農で補完するという方針で取り組んできた。まず、4ha以上の未認定農業者に対しては認定農業者になるよう働きかけ、4ha未満の認定農業者に対しては作業受託や農地利用集積による要件達成を支援した。また同時に、小規模農家の麦大豆については、認定農業者等への農作業委託を推進した。

次いで、集落営農組織の育成を進め、既存の麦大豆生産集団や経営安定対策に加入意向のある集落を、担い手要件（生産規模および他の5つの要件）を満たす集落営農組織とすべく指導・育成してきた。その結果、これまで県下にほとんどなかった集落営農が85組織設立される見込みになっている。

c 進捗状況

栃木県では、これまで集落営農組織があまりなかったこともあり、経営安定対策の対象は認定農業者中心である。また、麦類の作付面積の6割以上を占めるビール麦（二条大麦）が経営安定対策の対象外であるため、他県と同列に比較できないとの理由で具体的な進捗状況を公表していない。

県では、今後は米に重点を移し、米の生産

者（生産組織）に対してナラシ対策のメリットを周知していく方針である。例えば、今回ヒアリングを行ったJAおやまでは、集落営農の発足当初から麦、大豆だけでなく米も対象にすることを考えている。

5 課題と展望

このように、麦の主産地では今回の制度改革を正面から受け止め、それなりの成果を挙げてきたといえよう。しかし、今回のヒアリングを通じて、いくつかの問題点の指摘があった。これらを踏まえ今後の課題を整理すると以下の通りである。

（1）新しい経営安定対策と構造政策

水田農業の担い手は高齢化しており、その受け皿作りが大きな課題になっている。また、これまでのように個々の農家が農業機械を一式買い揃えて小規模の水田農業を継続することは、現在の機械化体系を考えれば不合理であり、経営規模拡大が必要になっていることは確かで、その意味で水田農業の構造改革は方向としては間違っていない。

しかし、今回の制度は、それを経営安定対策によって実現しようとしたために、一部の生産現場では混乱を招いている。今回の制度に対しては、地域によってその受け止め方、対応状況には差がみられ、この制度を地域農業再編の好機として積極的に活用している地域がある一方で、これまで個々の農家で行っていた水田農業を認定農業者や集落営農に集積するのは困難だとして農家の反発を受けて戸惑っている地域もある。こうしたなかで、群馬県の農家への再リース方式は制度に乗せるための現場の知恵である。

また、今回の制度設計、推進が中央主導であったということも指摘でき、推進に際して

農水省本省の解釈に振り回された事例を聞いた。今回の制度改革に伴って地方農政事務所が新たな役割を担うことになったが、地方分権化という大きな流れのなかで地方農政事務所が地方自治体とどういう関係を形成していくかも今後の課題であろう。さらに、農協の営農指導事業にとって過大な負担となっていることも大きな問題であり、今後、農協営農指導事業と行政との関係の再検討が必要だろう。

(2) 生産調整と食料自給率

今回の制度に対応して、全国の行政組織、農協は、要件を達成すべく集落営農の組織化等に多大な努力を注ぎ、短期間にかなりの成果をあげてきた。しかし、それでも麦、大豆の要件達成面積は昨年度実績の9割程度の見込みであり、今回の制度を機に、麦、大豆の作付けを断念する農家が出て耕作放棄地が増大することが懸念される。

ただし、これまでも、生産物の収穫を目的とせず、綠肥、土壤保全や自家消費を目的にした作付けがあり、転作助成金（産地づくり交付金）がもらえればいいとの農家もあったため、実質的にどの程度、麦、大豆の作付面積、生産量（収穫量）が減少するかは不明であるが（注4）今回の制度は食料自給率向上という政策目標に反する側面も持っていると指摘することができよう。

（注4）秋播き小麦の入札は既に済んでおり（9月と10月に2回実施）、その実績によると、一部の生産地域で数量は落ちたものの、増加した産地もあるため、全体では前年度並みになった。ただし、この数字は販売予定数量であり、予定数量通りの実績になるかは今後の認定状況による。

さらに、これは当初から懸念されたことであったが、制度の対象とならないのであれば麦、大豆をやめ、生産調整に協力しないで米

に復帰するという動きが出る可能性がある。そうなると、米の価格が下落して経営安定対策の対象とならない農家の所得は大きく減少するであろう。その場合、経営安定対策にどの程度の稻作農家が参加するかが大きな問題になり、農水省は面積で5割程度をカバーできるという見通しを立てているが、同様の要件が必要であった「担い手経営安定対策」の参加農家数は3万戸で面積では1割程度であったことを考えると、加入者はそれほど多くならない可能性がある。

(3) 金融面での対応

経営安定対策に伴う農業経営の再編に伴って、金融面でも対応が迫られている。一つは、運転資金であり、これまで農協は個別農家の運転資金需要や生活資金需要に対して営農貸越で対応してきたが、集落営農組織が農業資材を購入した時や構成員の労働に対する支払いをする時に、資金が必要になる。また、収穫物を販売してから助成金が出るまでのつなぎ資金も必要となり、農協として資金対応が求められている。また、農業機械の更新の必要が生じた時、集落営農組織として設備資金が必要になる。

既に、06年4月より制度資金の対象として集落営農が明記され、農林中金は集落営農に対する融資対応の方針を示している。また、福岡県では、担い手育成支援資金を創設し、佐賀県では、認定農業者と集落営農組織などを対象に100億円の融資枠を持つアグリステップアップ資金を創設するなどの取り組みが進んでいる。ただし、これまで個別農家を対象としてきたのとは異なる金融対応が必要であり、そのための人材育成とノウハウ蓄積が重要な課題になっていると言えよう。

（清水徹朗・内田多喜生・平澤明彦）