

製粉業界の現状

製粉業は、粒のままでは利用できない小麦から小麦粉を製造し、日本人の食生活に欠かせないパン、めん、菓子などの原材料の供給を通じて、国民の食生活の安定、向上に寄与するという極めて重要な役割を果たしてきた。

そして、原料となる小麦の1割強が国産であり、国の食料・農業政策のもと、国内産小麦では量的又は質的に満たすことが出来ない需要分について、政府が国家貿易により、アメリカ、カナダ、オーストラリアといった生産国から、商社を通じて計画的に輸入し、製粉企業などの実需者に売り渡している。

ここではその製粉企業を取り巻く、製粉業界の現状、小麦の流通制度等をまとめる。

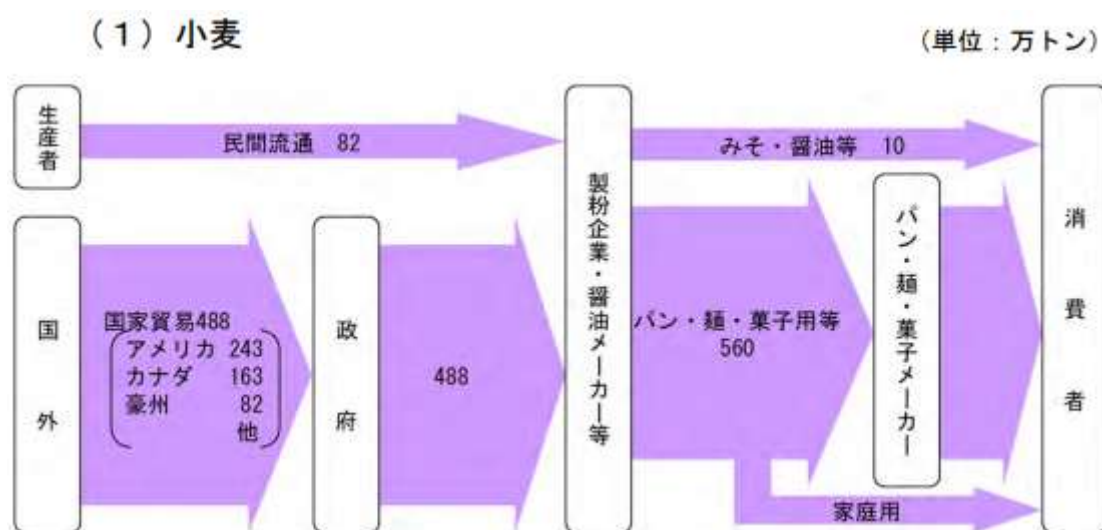
I. 製粉業界について

1. 小麦の流通

製粉の原料となる小麦は国内需要量の約9割を外国から輸入している。国内産小麦は民間流通により取引されており、国内産小麦で量的に不足する分や、品質的に対応できないものを輸入するという考え方を基本とし、政府が国家貿易により外国産小麦を計画的に輸入し、製粉会社に売渡しを行っている。

一方で、小麦粉の流通は、小麦粉のほとんどが最終商品としてではなく、パン、めんなどの小麦粉加工品の原料として使用されるため、図1の通り製粉企業が製粉して小麦粉にし、その小麦粉を原料として二次加工メーカーがパン・麺・菓子等を製造するなど各種の加工工程を経て流通されている。

図1 食糧用麦の流通の現状



出典:農林水産省「麦の参考資料」

2. 製粉工場数の推移

我が国では戦後の食糧難時代から、不足した米の代用として小麦を輸入し加工施設を整備するため、比較的早く復興を遂げた。1951年度には製粉工場は約3,100工場あったが、政府の食糧政策の影響を大きく受けながら、徐々に近代化、合理化され、今では90工場以下へと大きく減少した。

1998年以降の推移を見ると、製粉企業数は内陸部に位置する中小製粉企業の統合や廃業等により129社から66社に、工場数は162工場から87工場に減少した。

表1 製粉企業・工場の推移

年度	1951	1998	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
企業数	3,094	129	90	88	83	81	77	74	72	66
工場数	3,094	162	114	109	104	102	98	95	93	87

製粉業界は合理化の取組みに加え、より付加価値の高いプレミックスやパスタ等の加工食品分野や冷凍食品等、今後成長が期待される健康食品、中食分野等へ幅広く多角化を推進するとともに、海外市場への進出を積極化する動きも目立っている。

3. 小麦粉消費量及び小麦需要量推移

(1) 小麦粉の1人当たりの年間消費量推移

小麦粉1人当たりの年間消費量は、近年では33kg付近で推移していたが、2020年度は前年度からやや減少し31.7kgとなった。

(2) 小麦の総需要量推移

小麦の総需要量は、小麦粉1人当たり消費量の伸びと人口増により、1996年度頃までは概ね増加傾向をたどっていた。その後は、少子高齢化の影響等から頭打ちの状況が続いており、現在は650万トン前後で推移している。農林水産省発表の食料需給表によると2020年度は641万トンとなっている(飼料用等を含む)。

表2 小麦粉の1人当たりの年間消費量推移(A)及び小麦の年間需要量(B)

年度	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A(kg)	32.8	32.9	32.7	32.9	32.8	32.9	33.1	32.2	32.3	31.7
B(千トン)	6,701	7,167	6,992	6,579	6,583	6,621	6,577	6,510	6,323	6,412

4. 外国産小麦の輸入状況

我が国の外国産小麦の輸入量は、昭和初期は60~70万トン程度にすぎなかったが、戦後の粉食の普及に伴い著しく増加した。

前述の通り、我が国の小麦の輸入は、量的に国内産小麦で不足するものや、品質で対応できないものを輸入するという考え方を基本としている。このため、国内産小麦の生産量が減少を続け、小麦粉の需要が伸びた1965年代は輸入量が増加傾向にあった。しかし、1975年

代に入ると、国内産小麦の生産量が大幅に増加し、需要量の伸びも鈍化してきたため、輸入量は頭打ちとなった。近年では大概 500 万トン台で推移していたが、2021 年は約 476 万トンとなっている。

表3 国別小麦輸入量の推移

(単位:千トン)

CY(1~12月)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
アメリカ	2,919	2,777	2,733	2,734	2,487	2,911	2,606	2,405	2,554	2,262
カナダ	1,291	1,558	1,708	1,575	1,730	1,504	1,777	1,757	1,673	1,754
オーストラリア	868	938	929	902	844	912	868	889	797	735
その他	4	6	7	7	7	7	7	6	8	5
計	5,082	5,280	5,377	5,218	5,067	5,335	5,258	5,057	5,032	4,756

注:その他の国にはフランス、ドイツ等がある。

出典:財務省「貿易統計」

5. 小麦の国際需給

世界の小麦の需給状況を見ると、近年は各国での消費が高まっているが、作付面積及び単収増加により、生産量も増加傾向にある。

そのため、ここ数年の在庫率は安定した水準と言われる 30%を超え、在庫率は増加傾向にある。なお、本年2月以降はロシアのウクライナ侵攻により、生産量及び消費量など小麦の国際需給状況に注目が集まっている。2022/23 年度は消費量が増加する見通しから、期末在庫率は 34.0%の見込み。

表4 世界の小麦の需要量

	2014/15	15/16	16/17	17/18	18/19	19/20	20/21	21/22	22/23
生産量 (百万トン)	728.1	735.2	752.1	762.9	731.0	762.4	774.5	779.8	783.9
消費量 (百万トン)	705.4	711.2	739.2	741.8	734.7	746.8	782.2	794.2	791.0
期末在庫量 (百万トン)	217.6	242.7	257.3	283.8	283.3	296.8	290.4	276.0	268.6
在庫率 (%)	30.8	34.1	34.8	38.3	38.6	39.7	37.1	34.8	34.0

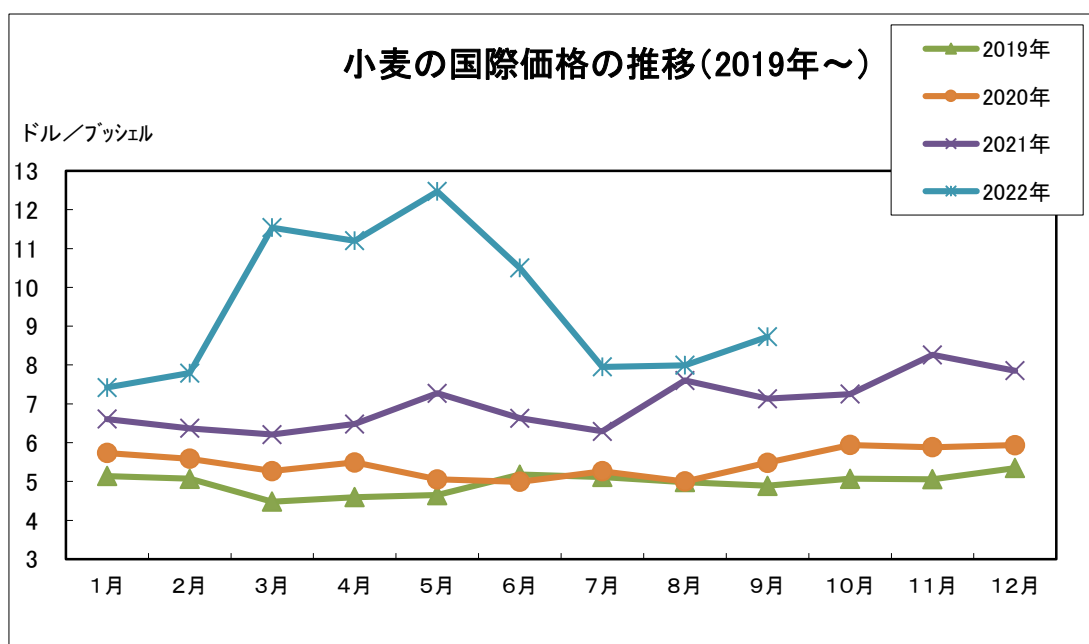
注:USDA(米国農務省)公表資料による。2022 年 10 月公表より

6. 小麦の国際相場の推移

小麦の国際相場の指標となるシカゴ小麦相場は、①中国やインド等、途上国の経済発展による食料需要の増大、②バイオ燃料原料としての使用等、食用以外の需要の増大、③地球規模の気候変動の影響といった中長期的に継続する構造的な要因により、近年は大きく変動する傾向にある。

ロシアのウクライナへの侵攻以降は、両国からの輸出が滞る懸念等からシカゴ小麦相場は急騰し、2022年3月には13.6ドル/ブッシェルをつけ、2008年2月に記録した史上最高値を更新した。紛争が長引くことへの危機感等から11ドル/ブッシェル前後と高値で推移していた。その後、国連のウクライナ産穀物の輸出再開に向けた支援計画によるウクライナ産穀物の輸出再開合意とその実施等により下落傾向にあったが、再びウクライナ情勢の緊迫化により上昇の傾向にある。

図2 小麦の国際価格の推移



出典:ロイター・ES=時事

注:CBOT(シカゴ商品取引所)の各週末の期近価格

7. 国内産小麦の生産状況

(1)国内産小麦の作付面積と生産量の推移

近年の国内産小麦の作付面積は約22万haと横ばいで推移しており、2021(令和3)年産の作付面積は、北海道は12.6万ha、都府県は9.4万ha、全国では22万haとなり、前年産並となっている。

また生産量は、近年、天候によって年毎の収穫量は増減を繰り返しているが、作付面積が横ばいの中、単収の向上により、生産量は概ね増加傾向にある。2021(令和3)年産は、作付面積が増加し、前年に引き続き北海道及び九州等で豊作基調だったことより、生産量は約1,097千トンとなっている。

表5 国内産小麦生産量推移

年産	平成24	平成25	平成26	平成27	平成28	平成29	平成30	令和元	令和2	令和3
作付面積 (千ha)	209	210	213	213	214	212	212	212	213	220
単収 (kg/10a)	410	386	401	471	363	426	361	490	447	499
生産量 (千トン)	858	812	852	1,004	778	905	765	1,037	949	1,097

(2)国内産小麦の品質及び需給状況

国内産小麦は従来より主に日本麺用に使用されているが、製粉性・製麺性共にASW(オーストラリア産小麦)には及ばないことが課題であり、これまで外国産麦と混合して使用方法も多かった。しかしながら近年では品種改良が進み、“ゆめちから”などのパン・中華麺用小麦の生産も増え、徐々にその品質も向上している。また消費者の国産志向の高まりを受けて、国内産麦に対するニーズの高まりも見られ、北海道産小麦を中心に単独使用される製品も増えている。

国内産小麦は産地の作付体系を維持するための重要な品目だが、収穫期の降雨等、天候の影響により年次変動が大きく、収穫量や蛋白質の含有量など品質が安定しないという課題もある。

表6 地域別生産量の推移

地区	平成27年産		平成28年産		平成29年産		平成30年産		令和元年産		令和2年産		令和3年産	
	千トン	%	千トン	%	千トン	%	千トン	%	千トン	%	千トン	%	千トン	%
北海道	731	73	514	66	608	67	471	62	678	65	630	66	728	66
関東	72	7	68	9	72	8	66	9	74	7	63	7	66	6
九州	97	10	90	12	106	12	117	15	145	14	123	13	169	15
その他	104	10	106	14	119	13	111	14	141	14	134	14	134	12
全国計	1,004	100	778	100	905	100	765	100	1,037	100	949	100	1,097	100

出典：農林水産省「作物調査」

Ⅱ 小麦粉及び二次加工製品

1. 小麦粉・二次加工製品の生産量

我が国の小麦粉生産量は、1994年に過去最高の500万トンを記録するまで、戦後から基本的には増加基調で推移したが、その後は少子高齢化等の影響により頭打ちの傾向となっている。2020年度は448万トンであった。

小麦の二次加工製品のうち、

- ① パン類の生産量は、2010年以降、プライベートブランドの菓子パンや高価格帯食パンの人気等により、堅調に推移している。
- ② 麺類の生産量は、2011年には、東日本大震災による即席麺の需要増等から増加した。その後、冷凍麺や外食産業での消費が堅調のため、生産量も安定的に推移している。
- ③ ビスケットの生産量は、2008年から2014年までは24万トン前後で推移した。2015年は円安の影響による輸入量の減少等に伴い増加し、その後は25～26万トン程度で推移している。

表7 麦製品の生産量推移

(単位:千トン)

区分 年	小麦粉		パン類		麺類		ビスケット	
	年度計	前年 増減率 (%)	年度計	前年 増減率 (%)	年度計	前年 増減率 (%)	年度計	前年 増減率 (%)
2010	4,725	2.5	1,196	1.5	1,251	▲ 1.1	241	▲ 0.6
2011	4,708	0.4	1,215	1.6	1,283	2.6	243	0.6
2012	4,654	▲ 1.1	1,219	0.3	1,269	▲ 1.1	239	▲ 1.4
2013	4,694	0.9	1,226	0.6	1,324	4.3	237	▲ 1.2
2014	4,683	▲ 0.2	1,234	0.7	1,371	3.5	244	3.3
2015	4,702	0.4	1,234	▲ 0.0	1,396	1.9	259	5.9
2016	4,683	▲ 0.4	1,238	0.3	1,409	0.9	258	▲ 0.5
2017	4,703	0.4	1,254	1.3	1,445	2.6	252	▲ 2.2
2018	4,672	▲ 0.7	1,221	▲ 2.7	1,473	1.9	259	0.7
2019	4,623	▲ 1.0	1,248	2.2	1,475	0.1	252	▲ 2.7
2020	4,482	▲ 3.1	1,265	1.4	1,516	2.8	253	0.4

出典:農林水産省「麦の参考資料」

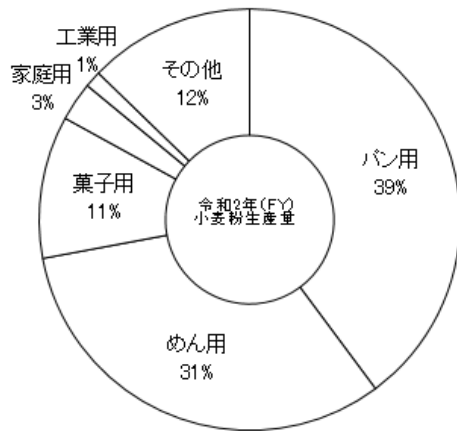
注1:麺類及びパン類の生産量は小麦粉使用量で、その他は製品生産量である。

注2:小麦粉の生産量は年度の計であり、その他は暦年の計である。

2. 小麦粉の用途別内訳

用途別で最も多いのがパン用及びめん用であり、これらで全体の70%を占める。そのほかは、菓子用・家庭用・工業用等に用いられている

図3 小麦粉用途別内訳

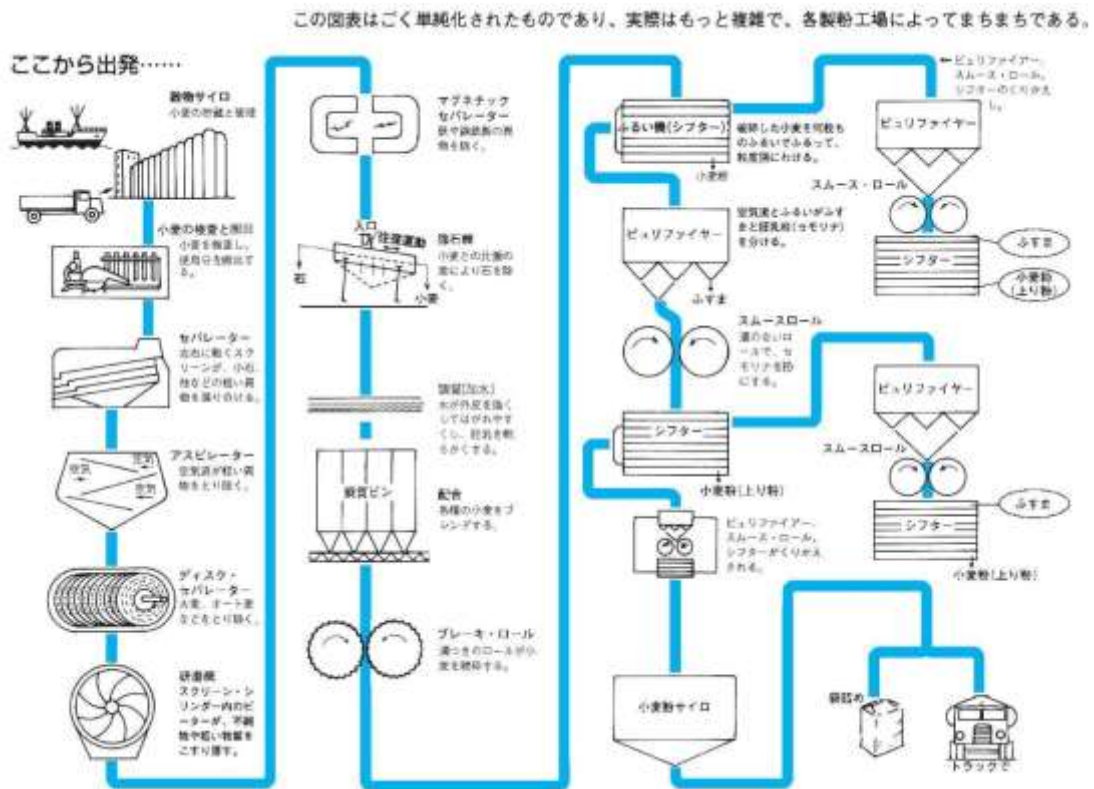


出典:「令和2年度製粉工場調査概要」

3. 小麦粉の製造工程

小麦粉の製造工程は以下の通り。この図はごく単純化されたもので、実際にはより複雑で、製粉工場によって違いがある。

図4 製粉工程



出典:製粉振興会ホームページ

4. 小麦粉二次加工製品の輸入状況

原料小麦は 1995 年3月まで食糧管理法によって全面管理されており、製品である小麦粉もホテル枠以外は輸入されていなかった。しかし、ガット・ウルグアイラウンド交渉の合意を受け、1995 年4月より小麦が関税化され、小麦粉も関税相当量(TE:90 円/kg)を払えば、自由に輸入できるようになった。

マカロニやスパゲティ、ビスケットなどの小麦粉製品、パンや菓子の原料となる小麦粉調製品(小麦粉に砂糖や脱脂粉乳を重量比で 15%以上混入したもの等)は徐々に関税が引き下げられ、輸入量は大幅に増加、定着している。

小麦粉調製品の輸入状況は、海外の原料安と円高による内外価格差を背景に 1988 年頃に急増した。その後も関税の引き下げが段階的に進められたこと等により中長期的には増加基調となっており、2005 年には 140 千トンと過去最高となった。

しかし近年は、穀物相場、原油価格、海上運賃等の変動により輸入品の価格動向が安定しないこともあり、頭打ちの傾向が続いている。

表8 2021 年(CY)国別小麦粉調製品輸入状況

	輸入数量(t)		
	2021年実績 (A)	2020年実績 (B)	前年比 (A)-(B)
韓国	26,725	30,923	▲ 4,198
シンガポール	16,648	18,882	▲ 2,233
中国	5,229	5,940	▲ 711
米国	7,025	6,725	300
豪州	328	1,189	▲ 861
フランス	11,764	10,355	1,409
その他	11,828	9,942	1,885
合計	79,546	83,954	▲ 4,409

Ⅲ 現在の麦制度および関連事項

1. 小麦流通の概要

(1) 外国産小麦（政府売渡制度について）

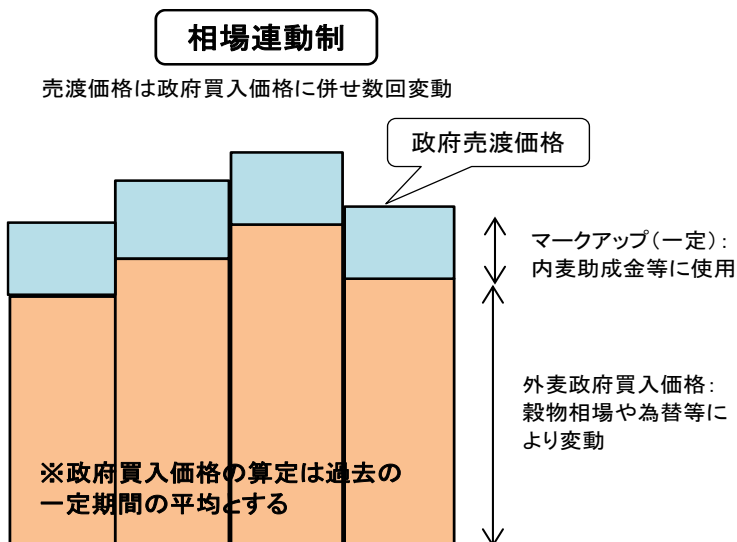
2004年5月、政府の諮問機関の「食料・農業・農村政策審議会」にて、国内産小麦と麦関連産業の発展を図り、生産から加工にわたる幅広い段階での制度について議論がなされ、2005年11月に「今後の麦政策のあり方」が策定された。この考え方にに基づき、2007年4月に改正食糧法が施行され、輸入小麦の「相場連動制」や「SBS方式」の導入が決定した。

その後、有識者を集めた「輸入麦の政府売渡ルール検討会」において麦の売却制度について議論され、これまでは国が一定期間の備蓄をし、受渡すこととなっていたが、2010年10月からは輸入された小麦を製粉企業に即時販売する「即時販売方式」が導入された。

① 相場連動制

従来、政府売渡価格は年間固定の価格で、政府の輸入価格や家計費を算定要素に1年ごとに改定されていた（標準売渡価格制）。2007年度にこの標準売渡価格制を廃止し、外国産小麦の銘柄毎の買付価格（変動）に一定のマークアップ（固定）を上乗せした価格を売渡価格としている。売渡価格改定は、当面年2回とされている。

図5 相場連動制の概念図



② SBS (Simultaneous Buy and Sell / 売買同時契約) 方式

実需者ニーズに細かく対応できるようにする等との観点から、2007年度よりデュラム小麦、プライム・ハード小麦およびコンテナ輸入につき、SBS方式を導入した。

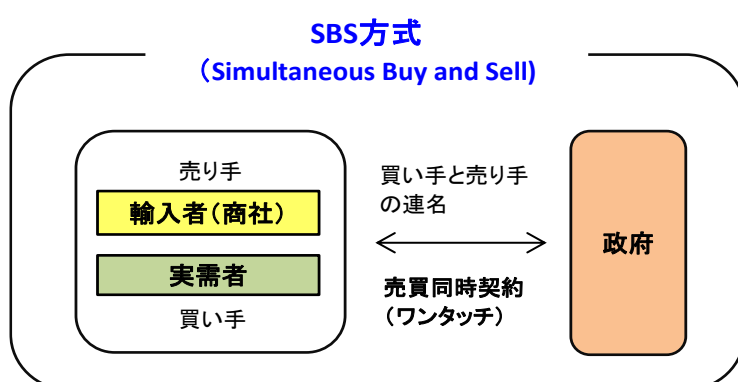
SBS方式とは輸入者（売り手）と実需者（買い手）が政府に対し連名で入札し、政府と売買契約を結ぶ方式。これまで政府が商社に委託して、船を仕立て調達・配船し、需給管理していたものを、製粉会社が商社とセットで独自に船を仕立て調達・配船し、需給管理を行う仕組み

みになっている。

SBS方式は3つの輸入区分があり、“輸入区分Ⅰ”では、本船を前提としたプライム・ハード、デュラム小麦を対象に 1,000t以上の入札を前提としている。また、“輸入区分Ⅱ”では、様々な実需ニーズに対応するため、現行のアメリカ・カナダ・オーストラリア以外の各国からの多様な小麦も輸入が可能な仕組みで、コンテナを前提とした 17t以上の入札を行う。

さらに、2017年10月に導入された“輸入区分Ⅲ”では、全世界・全銘柄を対象とし、枠内であれば、主要5銘柄もSBS方式において個別に調達できることとなっている。

図6 SBS方式の概念図



(2) 国内産小麦(民間流通制度について)

現在、国内産小麦は政府を経由することなく直接生産者(団体)から製粉企業等の実需者が購入する形になっている(民間流通)。播種前契約が基本であり、収穫の前年に生産者(団体)と実需者で契約が結ばれる。

民間流通制度では、透明な価格形成という観点から入札による価格形成を基本とし、相対契約の価格はその年の入札結果により形成される価格(指標価格)を基本に取引されている。生産者から提示される販売予定数量の3~4割が入札にかけられ、残り6~7割は相対取引となる。

播種前に締結された契約は、翌年の収穫時の豊作・不作等により変動(収穫時調整)し、一定の割合までは契約の範囲内として取引される制度となっている。この一定の割合のことをアローワンスと言い、その幅は±15%が基本である(2006(平成18)年産よりアローワンスは地方連絡協議会で決定)。収穫時の豊作等によりアローワンスをオーバーした場合には契約当事者による協議の上、追加契約が結ばれる。

2011(平成23)年産からは、入札により決められた価格を取引時点での輸入小麦価格の変動率で事後調整する仕組みが導入されている。

2. 小麦の価格について

(1) 政府売渡価格の推移について

政府売渡価格は 1980 年以降、政府が輸入小麦及び国内産麦のコストを総合的に勘案する、「内外麦コストプール方式」で決定されていた。しかしその後、政府標準売渡価格が廃止され、2007 年に売却方式が「相場連動制」に移行し、その後は直近の調達平均価格から算定されるルールに基づき、政府売渡価格は半年毎に年2回改定されることになった。

直近では、2022 年 4 月の政府売渡価格は、北米における夏の高温・乾燥による不作の影響から小麦国際価格が高水準で推移したこと、米国、カナダ、豪州の日本向け産地における品質低下等により、またウクライナ情勢による供給不安等の影響を一部受け、前期比 17.3% 引き上げられ、5 銘柄平均でトンあたり 72,530 円(税込)となった。

農林水産省は、政府の「物価・賃金・生活総合対策本部」の方針決定を受け、急激な変動の影響を緩和するため、緊急措置として、通常 6 か月間の算定期間を 1 年間に延長して平準化することとした。2022 年 10 月期の政府売渡価格は、2022 年 4 月期の政府売渡価格を適用する(実質、据え置く)こととしている。

表9 政府売渡価格推移と改定率(前期比)の推移

	17年10月～	18年4月～	18年10月～	19年4月～	19年10月～	20年4月～	20年10月～	21年4月～	21年10月～	22年4月～	22年10月～
5銘柄 加重平均	+3.6%	+3.5%	+2.2%	▲1.7%	▲8.7%	+3.1%	▲4.3%	+5.5%	+19.0%	+17.3%	±0.0%
	52,510	54,370	55,560	54,630	49,890	51,420	49,210	51,930	61,820	72,530	72,530

単位:円/トン(税込み)、%(上段は前期比)

(2) 民間流通麦の指標価格推移について

2000(平成 12)年産から国内産麦は民間流通制度に移行し、国内産麦は播種前に行われる入札によって取引価格が形成されることになった。

2011(平成 23)年産からは、農水省が公表する外国産小麦5銘柄の加重平均価格の変動率により、価格の事後調整が行われ、流通段階で外国産麦との価格差が大きく開かない仕組みとなっている。国内産小麦の品質向上と需要の高まりから、近年の落札価格は北海道産麦を中心に上昇傾向にあったが、2019(令和元)年以降は近年の全国的な豊作を受け、供給過剰感から、一部銘柄を除いて価格は下落傾向にあった。しかしながら、令和 5 年産については、入札では北海道産小麦を中心として、値を下げたものの、外国産小麦 5 銘柄の加重平均価格(2022 年 4 月期価格の適用)の上昇による価格の事後調整に伴い、国内産麦の価格も上昇した。

表 10 民間流通麦の指標価格推移(税抜)

		(単位:円/トン)						
道県名	銘柄名	平成29年産	平成30年産	令和元年産	令和2年産	令和3年産	令和4年産	令和5年産
北海道	きたほなみ	49,751	51,989	59,956	64,313	54,698	49,742	63,014
	春よ恋	50,892	53,966	63,696	71,467	73,963	68,431	86,051
全銘柄平均	全銘柄平均	47,750	49,652	57,143	60,253	52,516	49,810	64,637