

新たな経営安定対策に対応した糖価調整法の改正

～ 砂糖及びでん粉政策の見直し～

農林水産委員会調査室 むらかみ ようこ
村上 陽子

1. はじめに

我が国において、砂糖は、国民が摂取する総カロリーの約8%を占め、食生活上不可欠な品目である。また、でん粉は、甘味料、ビール、水産練成品等多様な製品の原料として使用されている。いずれもその原料作物は地域の基幹作物であり、消費には加工を要するという特性がある。このため、その生産は農業に限らず加工業者を含めた地域経済に重要な役割を担っている。

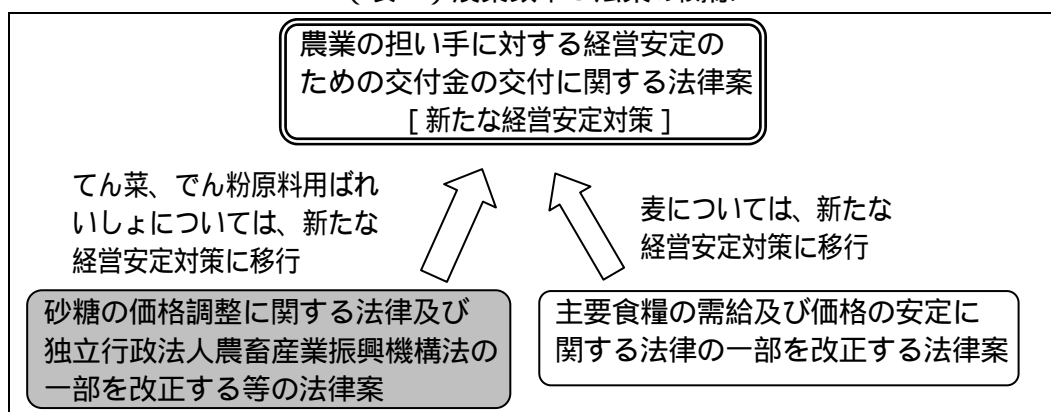
同時に、砂糖には、てん菜糖で約3倍、甘しや糖で約8倍、でん粉には、ばれいしょでん粉で約3倍、かんしょでん粉で約4倍という内外価格差が存在している。そこで、砂糖とでん粉の供給の安定と生産者や加工業者等の経営の安定を図るための措置が、原料作物ごとに講じられている。

近年、我が国農業・農村が危機的状況にある中で農業構造改革を加速化させるとともに、WTO（世界貿易機関）における国際規律の強化に対応するため、全農家を対象とした品目別対策の見直しが求められている。そこで、平成17年3月策定の「食料・農業・農村基本計画」及びこれを踏まえた同10月の「経営所得安定対策等大綱」では、現行の品目別対策を抜本的に見直し、対象を担い手に絞ってその経営全体に着目した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。）を導入することが示された。

そこで、てん菜及びでん粉原料用ばれいしょが、新たな経営安定対策に移行することに対応すると同時に（表1）、さとうきび及び砂糖、でん粉原料用かんしょ及びでん粉についての諸政策を見直すこととし、「砂糖の価格調整に関する法律及び独立行政法人農畜産業振興機構法の一部を改正する等の法律案」（閣法第46号）が提出された。

本稿では、砂糖及びでん粉に係る現行制度と本法律案における改正内容を概観するとともに、主な論点を指摘する。

（表1）農業改革3法案の関係



（出所）農林水産省資料より作成

2. 砂糖及びでん粉に係る現行の経営安定対策

現在、砂糖及び甘味資源作物（てん菜、さとうきび）については「砂糖の価格調整に関する法律」に基づく「価格調整制度」によって、でん粉及びでん粉原料用いも（ばれいしょ、かんしょ）については「農産物価格安定法」に基づく「価格支持制度」及び関税措置である「抱合せ制度」によって、生産者と関連産業に対する経営安定対策が行われている。

(1) 砂糖の価格調整制度

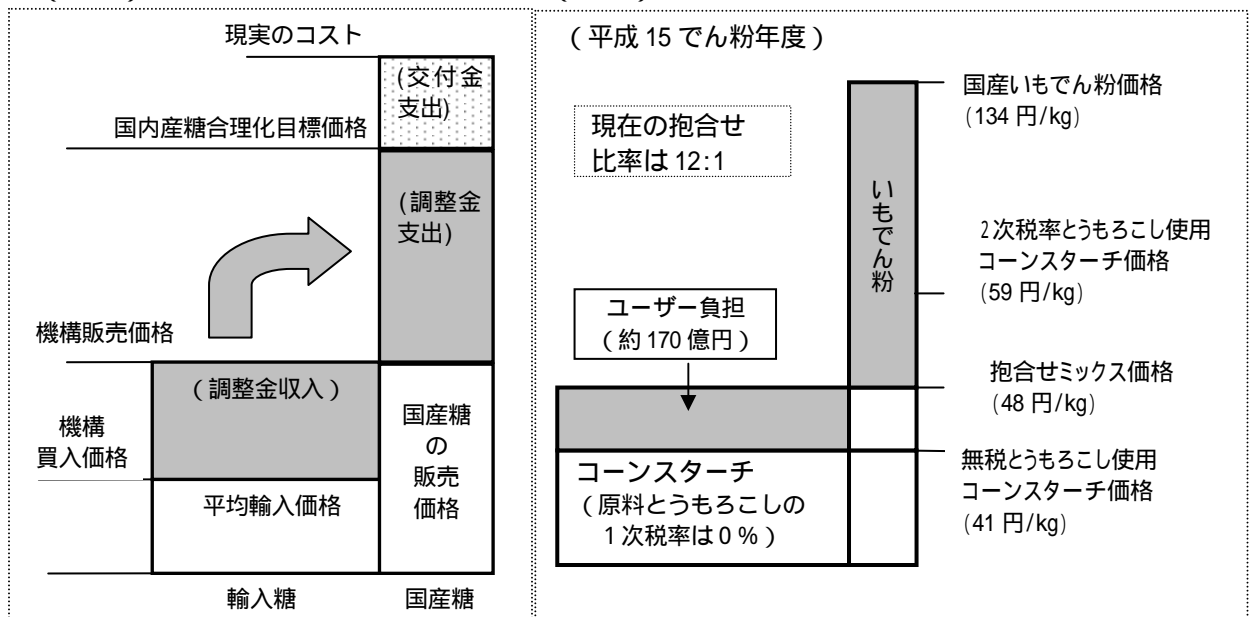
砂糖の価格調整制度（表2）とは、輸入糖及び異性化糖からの調整金と国からの交付金によって国内産糖に対して助成を行うものである。輸入糖等について農畜産業振興機構（以下、「機構」と言う。）が一旦買入れ、一定額を上乗せして直ちに売戻しを行うことで徴収した差額（調整金）を国内産糖企業への交付金の財源とする。交付の対象を、政府が定める最低生産者価格以上で買入れた甘味資源作物で製造された国内産糖とすることで、国内産糖事業者のコストを償うとともに、生産者に最低生産者価格を手取りとして保証している。

(2) でん粉の価格支持制度及び抱合せ制度

でん粉の価格支持制度とは、政府の決定による最低生産者価格以上で買入れた原料いもから製造されたでん粉の買入れ・売渡しを政府が行う制度である。いもでん粉の取引価格を下支えし、生産者の手取りを保証するものであるが、現在は以下の「抱合せ制度」によってその安定供給と価格維持が図られており、政府買入れは行われていない。

抱合せ制度（表3）とは、関税割当制度¹の下、コーンスターチ用とうもろこしなどを輸入する場合に、国産いもでん粉の購入を条件にその関税を無税とするものである。国産いもでん粉の約3分の2がこの抱合せによって引き取られている。

（表2）砂糖の価格調整制度の仕組み （表3）でん粉の抱合せ制度の仕組み



(出所) 農林水産省資料より作成

3. 改正内容と主な論点

(1) 新たな品目別経営安定対策の創設(さとうきび及びでん粉原料用かんしょ)

ア でん粉の抱合せ制度の廃止と価格調整制度の創設

でん粉の抱合せ制度は、生産者の所得と国産でん粉の需要の確保に大きな役割を果たす一方、製造業者の販売努力なしに需要が確保されるため商品開発や市場開拓のインセンティブが働かないことや、負担の水準が不透明である点が指摘されてきた。

そこで、本法律案ではでん粉の抱合せを廃止して、新たに、砂糖と同様、コーンスターチ用輸入とうもろこし等から調整金を徴収して国内産でん粉に関する支援に充てる価格調整の仕組みを創設することとしている。

しかし、今回の抱合せ制度の廃止によって、国産でん粉の価格及び需要の安定は保証されないことになる。現在のでん粉自給率が1割程度であることから、今後も国産に対する需要が確保できるのかが重要な課題となろう。

イ 最低生産者価格の廃止と新たな交付金制度の創設

でん粉原料作物の最低生産者価格は、抱合せ制度によって国産いもでん粉価格が高止まりしているため現在その機能を果たしておらず、また、甘味資源作物の最低生産者価格は、生産者の所得確保に寄与する一方で、生産費削減のインセンティブを妨げ、生産過剰をもたらす一因となっている。現に、経営拡大により生産量が増加しているてん菜糖に対する交付金額は、輸入糖等からの調整金総額を大幅に上回り、調整金の収支構造を悪化させている。

本法律案では、砂糖及びでん粉の原料作物における最低生産者価格を廃止し、現行の交付金制度を見直して、砂糖及びでん粉に関する新たな交付金制度を創設することとしている。原料作物の最低生産者価格を廃止することで市場の需給動向に応じた販売価格を形成し、この販売価格を生産者と製造事業者で協議により分配する。このとき、生産者と製造事業者はいずれも販売価格の分配による取り分だけではコストを賄うことができないため、それぞれに交付金を交付する(これらの政策支援は機構が行う)。

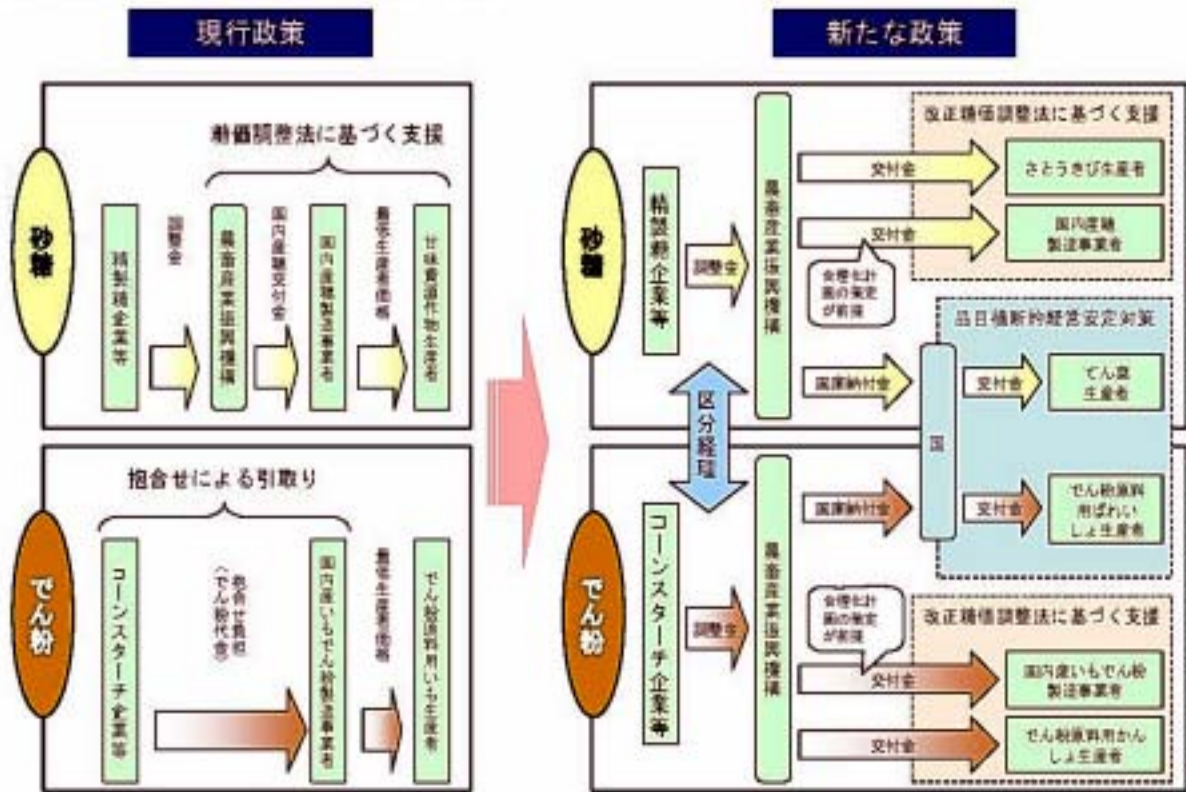
このことによって、市場の需給動向に即した生産とコスト削減のインセンティブが得られるとしているが、各作物の生産者の大部分は零細規模であり、生産費の削減は容易ではないと考えられる。また、需要の減少などにより販売価格が下落傾向にあるとき、生産者の手取りは減少の方向を免れず、経営安定が図れるのかという基本的問題が生じうる。

(2) 新たな経営安定対策(品目横断的)への移行(てん菜及びでん粉原料用ばれいしょ)

てん菜及びでん粉原料用ばれいしょの新たな経営安定対策への移行に伴い、本法律案では、その交付金の財源として、機構から国庫へ調整金の一部を納付する制度を創設する。

しかし、現行の砂糖の調整金及びでん粉の抱合せ負担は各品目に係る支援の財源となる仕組みであるが、新たな経営安定対策においては、品目横断的に交付金が交付されるため、徴収された調整金は必ずしもてん菜及びでん粉原料用ばれいしょへの交付金財源となる訳ではない。その点で、受益と負担の関係から議論を要すると考えられる。

(表4) 新たな政策に係る資金の流れ(イメージ)



(出所) 農林水産省資料

(3) 甘味資源特別措置法・農産物価格安定法の廃止

甘味資源作物の生産振興や製造事業者に係る直接的な規制(買入価格支持、製造施設承認等)を定めている「甘味資源特別措置法」及びでん粉の政府買入れ等を定めている「農産物価格安定法」については廃止することとしている。

むすび

新たな品目別及び品目横断的経営安定対策の導入により、各原料作物の生産及び関連産業には一層の合理化とコスト削減が求められることとなる。一方で、原料作物への政策支援の在り方については、地域経済の発展、国土保全という観点から、引き続きそれぞれの作物や地域の実情への十分な配慮が欠かせない。今後は、国際ルールに照らして継続し得る支援水準の確保とともに、食料の国家安全保障という観点から国産需要の拡大へ向けた方策が重要な課題となろう。

¹ 関税割当制度：一定の輸入数量の枠内に限り、無税又は低税率(一次税率)を適用して、需要者に安価な輸入品の供給を確保する一方、この一定の輸入数量の枠を超える輸入分については高税率(二次税率)を適用することによって国内生産者の保護を図る仕組み。