

国内産糖の現状とTPPについて

【ポイント】

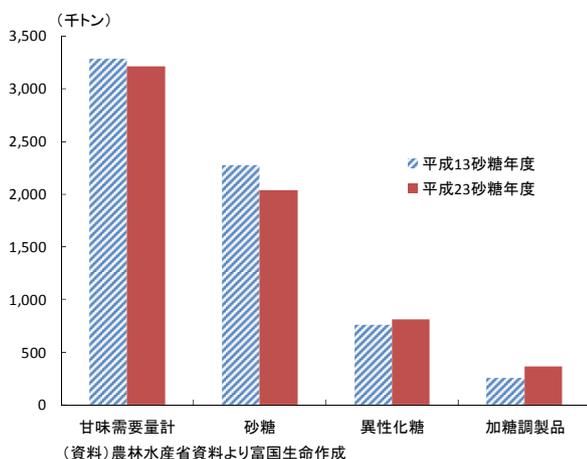
1. 国内産糖は輸入粗糖から製造される砂糖に比べ生産コストが高いため、国策として糖価調整制度が作られている。
2. 糖価調整制度は輸入粗糖に調整金を課して、国内産糖の生産者・製造事業者に交付金を交付し、価格のバランスを図るものである。
3. TPPで砂糖が自由化になった場合、輸入砂糖が大幅に出回り、国内産糖関係者は甚大な影響を受けると考えられる。また聖域となった場合、消費者は国際相場より高い砂糖を購入し続けることになるため、新たな妥協点の模索が必要である。

本稿が掲載される頃には TPP（環太平洋戦略的経済連携協定）が合意に達し、聖域とされている砂糖についても決着しているかもしれないが、何が論点となったかを踏まえて現行制度を理解しておくことは今後の国のあり方を考える上でも重要であろう。以下において砂糖市場の主なポイントを概観し、TPPをからめた論点整理を試みる。

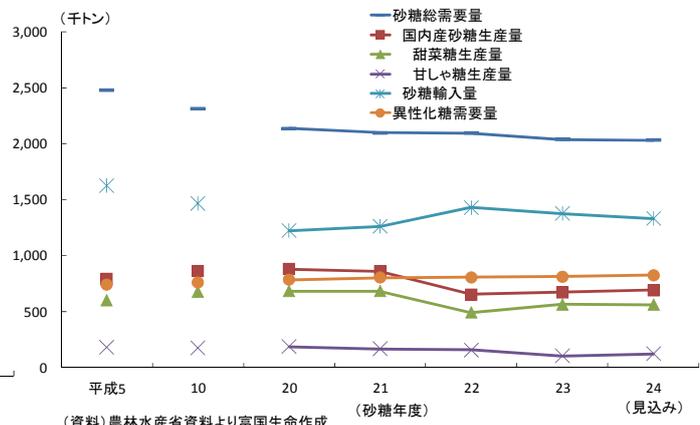
1. 国内の砂糖の総需要量と、国内産糖の生産量・粗糖等の輸入量の推移

国内の砂糖の総需要量は長期的に減少傾向にあり、一人当たりの消費量も減少している。砂糖の消費量は業務用（菓子・清涼飲料等）が8割以上を占め、家庭用は1割を少し超えた程度である。また、異性化糖（ブドウ糖等を主成分とした甘味料で砂糖に比べ安価のため、清涼飲料等に使用されている）や加糖調製品（砂糖に他の食品素材（ココア等）を加えた食品加工原料）が増加しており、図表1のように砂糖の需要を浸食してきている。国内の砂糖の供給面を見ると、国産の甜菜やサトウキビ（製品：

図表1. 甘味需要推移



図表2. 砂糖及び異性化糖の需要推移



甘しや糖) から製造される国内産糖が 33% (平成 23 砂糖年度¹⁾、海外からの輸入量 (主に粗糖) が 67%となっている。

砂糖及び異性化糖の需給推移は図表 2 の通りである。国内産糖の生産・製造は地域経済を支えているものの、問題は生産コストが高いため、輸入粗糖から製造される砂糖に価格面で太刀打ちできないことである。甜菜から製造される甜菜糖の価格は輸入粗糖から製造される砂糖に比べ約 2 倍、甘しや糖は約 5 倍と言われている。

このため国策として糖価調整制度を作り国内産糖と輸入粗糖から製造される砂糖との価格バランスを図っている。以下では糖価調整制度について概観する。

2. 糖価調整制度の概要

前記の通り国内産糖は生産コストが高いため、「砂糖及びでん粉の価格調整に関する法律(以下法と言う)」に基づき安価な輸入粗糖に調整金を課して、国内産糖の生産者・製造業者に交付金を交付して両者の価格の均衡を図っている。これを糖価調整制度という。まず、各砂糖年度に先立ち農林水産省が法に基づき「砂糖調整基準価格」を決定する。これは国内産糖の標準的な製造経費(合理化を前提)と原料(甜菜等)の生産費等を基準に決定されるが価格内訳は開示されない。平成 24 砂糖年度は 153,200 円/製品トン (A) と告示され、原則 1 年間(砂糖年度)適用される。精糖会社が粗糖を輸入するときは、輸入粗糖を平均輸入価格² (B、四半期ごとに告示。平成 25/4~6 は 47,890 円/トン) で農畜産業振興機構に売渡し、次の計算式で計算した価格で機構より買戻すことを義務付けられている。

$$\text{買戻価格} = \{(A - B) \times \text{指定糖調整率 } 37\% (\text{国産糖の占率を基準に農林水産省が定める}) + (B)\}$$

平成 25/4~6 を例にとれば、86,855 円/トン = {(153,200 円/トン - 47,890 円/トン) × 37% + 47,890 円/トン} となる。つまり、精糖会社³は農畜産業振興機構に輸入粗糖を 47,890 円/トンで売り、86,855 円/トンで買戻す。差額の 38,965 円/トンは調整金として農畜産業振興機構に納入される。この金額は平成 24 会計年度 (平成 24/4~平成 25/3) には総額 559 億円にも上り、国費(補助金)と合わせ国内産糖生産者、製造事業者に交付金として交付され国内

図表 3. 平成 24 会計年度の砂糖勘定の概略収支 (億円)

経常収益		経常費用	
運営費交付金収益	13	交付金※1	321
補助金等収益	83	甜菜糖製造事業者	82
糖価調整金収入	559	甘蔗糖製造事業者	71
その他	0	サトウキビ生産者	168
		国庫納付金※2	269
		その他	11
		経常利益	54
合計	655	合計	655

(資料) 農畜産業振興機構資料より富国生命作成

- ※1 甜菜糖製造事業者 平成24年砂糖年度 17,523円/製品トン
 甘蔗糖製造事業者 同 例:種子島 51,107円/製品(粗糖)トン
 サトウキビ生産者 同 16,000円/生産物(糖度13.2~14.4%)トン
 ※2 国庫納付後農業者戸別所得補償制度(現、経営所得安定対策)として
 甜菜生産者に直接交付される。
 平成24年産 6,410円/生産物(糖度17.1%)トン

¹ 砂糖年度は 10 月から翌年 9 月までであり、平成 23 砂糖年度とは、平成 23/10~平成 24/9 である。

² 平均輸入価格 = NY 粗糖先物価格の平均 + 運賃・保険料・諸経費

NY 粗糖先物価格の平均 = 適用期間の初日前 10 日から過去 90 日間の NY 粗糖先物価格の平均

³ 精糖会社は海外の粗糖を原料とするとともに、国内産サトウキビの粗糖や甜菜原料糖(甜菜糖が市場で円滑に消化される一定量を超えるもの)も使用しており、国内産業にも原料面でも配慮している。

産糖を保護している。

3. 農畜産業振興機構の砂糖勘定に見る調整金と交付金

こうした金の流れの中心にあるのが独立行政法人農畜産業振興機構（農林水産省所管の独立法人：政府出資金 309 億円、100%）である。この金の流れを農畜産業振興機構の平成 24 会計年度の砂糖勘定で説明すると、図表 3 の通りである。

4. 糖価調整制度の課題

国内産糖の生産コストと粗糖の輸入価格に大幅な差が生じており、このため国策として糖価調整制度を作り両者の価格のバランスを図っていると説明したが、実際は交付金の総額と調整金の総額が諸事情により均衡せず、農畜産業振興機構の砂糖勘定には巨額の繰越損失が生じている。

繰越欠損金のピークは平成 22 年度の 793 億円である。平成 23 年度に国庫より緊急対策交付金として 329 億円が投入されたこと、指定糖調整率（33%→37%）を引き上げたこと、甜菜等の不作により交付金が減少したことで単年度収支が改善したため、繰越欠損金は大きく減少している。改善の一因が甜菜等の不作による交付金の減少であるため手放しでは喜べない。

図表 4. 農畜産業振興機構の砂糖勘定の純資産
(繰越欠損金)の推移
(億円)

	平成22 会計年度	平成23 会計年度	平成24 会計年度
純資産	△793	△352	△298
当期利益	△86	441	54
内国庫負担		329	

(資料)農畜産業振興機構資料より富国生命作成

5. TPPについて

TPP で砂糖が自由化となった場合、内閣官房作成の政府統一試算⁴では、外国産砂糖の価格は国内産砂糖の 1/3 程度と予想され、また、砂糖は国内産と外国産とで品質格差がないことから、甜菜・サトウキビの生産は継続できなくなるとしている。生産高 1,500 億円を有する生産地の地域経済は甚大な影響を受ける。自由化となれば激変緩和政策が導入されると思われるが、個別の生産者・製造事業者及び地域経済にどの程度有効か確認する必要がある。

逆に聖域と認められた場合、粗糖に掛かる調整金制度が残り、国内産糖の生産・製造が維持されると思われる。輪作作物である甜菜の生産が続けられれば、他の輪作作物（ジャガイモ等）の生産も今まで通り行うことができ、我が国の食料自給率への寄与も保たれることになる。しかし、異なる面からみると、消費者は国際相場より大幅に高い砂糖を購入し続けることになる。食料品の自由化は多様な利害が交錯する分野であり、十分な論議を尽くした上で、国民全員で新たな妥協点を模索する必要がある。

(審査グループ 青木 正幸)

⁴ 「関税撤廃した場合の経済効果についての政府統一試算」の別紙「農林水産物への影響試算の計算方法について」（平成 25 年 3 月 15 日 内閣官房）