

食料・農業・農村政策審議会生産分科会  
甘味資源部会議事概要

日時 平成18年2月9日(木) 10:30~12:00

場所 農林水産省第2特別会議室

概要

冒頭、西川生産局長の挨拶後、部会長に上原委員、部会長代理に林(良)委員を選任。続いて、事務局より部会の位置づけ及び提出資料についての説明が行われ、各委員より以下の意見があった。

(砂糖について)

林(良)臨時委員： ここには去年の「砂糖及びでん粉に関する検討会」に参加されていた委員の方が、多くいらっしゃいますが、検討会では座長を務めさせていただき、今回、その議論を非常によくまとめていただいている。一部残っている課題はあるが、検討会で合意に達した内容は、資料5、新たな政策の展開方向として示されている。

久野臨時委員： 去年の砂糖及びでん粉に関する検討会では活発な意見が出て、それを咀嚼し、事務局が資料をまとめている。私が以前から主張していたが、日本の自給率の確保は、避けて通れない問題であり、農林水産省は政策に自信と責任を持ち、強力な対応をする必要がある。確かに、財政が赤字であるという問題はあるが、農業は一度やめると再起は大変であり、農業、砂糖の自給率の確保については、国民にきちんと指標を示し、どのような形で助成を行うのか、また、その財政負担は正しいのだということを、明確にしていかなければならない。現在は、調整金勘定の中で、極端に言うと隠れた形になっている。調整金は本来、保護のための財源であり、基本的には税金としての、砂糖のコストとして消費者やユーザーから集めているが、国民には伝わっておらず苦労している。また、調整金を集めるのは義務であり、その調整金で保護財源の9割がまかなわれている。透明性を高め、砂糖はこういう形でお金を集めているということを、堂々と訴えていかなければ、砂糖業界は疲弊して、倒産してしまうのではないかと。土台が無くなれば、制度も無くなる。我々、砂糖業

界としては、努力して今まで持ちこたえてきたが、最近では、石油の代替エネルギーとして、かなりの量のエタノールが使われるようになってきており（エタノールはさとうきびを原料としており）、外国では砂糖の値段が上がっている。消費者やユーザーに、エタノールとして使われているため値段を上げる必要があることは理解してもらえず、市場にも受け入れられない。この様に、さとうきびをめぐる状況は変化している。食品としての価値、環境資源としての価値、エネルギー資源としての価値が、国際的に認められてきている。このことを、もっと行政もアピールしていかなければならない。砂糖はもっと価値のある物だということを、積極的に言っていたら、砂糖の需要が減らないようにしていただかなければ、値が上がり、需要が減るのでは、調整金の勘定が、また、赤字になってしまう。もう少し根本的に考えるような法律構成であって欲しい。今度、法律改正を行うにあたり、意見は届いているとは思いますが、いずれにしても、市場の状態を含めて、公平かつ公正で、透明性を持った、国民の納得が得られる制度へ抜本的に変えるべきである。今までの延長線の中で妥協するのであれば、本質的に自給率も確保できないということを考えて、誘導していただきたい。

阿南臨時委員： でん粉政策にも共通の意見をもっているが、この政策転換は日本の農業を強くしていくという視点があると思ひ、重要視したいと考えている。消費者の視点から3点ほど意見を述べたい。1点目は、情報の開示について。先ほど、久野委員の発言にもあったように、情報の開示と国民へのわかりやすい説明が重要となってくる。制度自体が、非常にわかりにくい。私自身も、何度も説明を受けたが、理解するのがとても難しい。消費者として、日本の農業を守り発展させていくことについては非常に賛成であり、その仕組みがどのような仕組みで、消費者としてどの程度負担しているのかということを開示し、説明する必要がある。特に、調整金の仕組みは、つきつめると、その費用は、私達の日々の買い物の中から負担していることになる。制度自体を否定はしないが、その内容については情報を開示し、国民や消費者の理解を得るよう努力することが必要。2点目は、地域づくりという観点からの意見。今回の改革は、農政改革に沿ったものだとして受け止めている。担い手を明確にして、品目横断的に支援をしていくということだと理解しているが、その中でも、さとうきび、かんしょでん粉については、条件が不利な地域で栽培

されていることもあり、また、代替の産業がないということもあり、担い手を明確にした支援が現実的には難しいという判断の上での政策となっている。地域を守るための支援という要素が色濃く、であるならば、こうした産業を核とした地域づくりをどの様に進めていくのかといった地域ビジョン作成という観点が必要。その際には、農業者だけではなく消費者も含めた上で、地域をどのように活性化して産業を作っていくのか、ということが重要なのではないか。データを見ると、一般家庭用への砂糖の供給は全体から見ると大きな額ではない。私は、コープとうきょうの組合員だが、実際の生協での家庭用砂糖の販売では、例えば、種子島の香り糖や、コープ商品にもなっている沖縄県の波照間島産の黒砂糖だとか、高千穂の沖縄産粉末黒砂糖といった独特の砂糖は消費者にとって非常に評判が良いし売れている。消費者にとっても理解しやすいので、このような販売方法についての対策も必要なのではないか。最後に、内外価格差を縮小していく道筋をはっきりと示した方がよいと思う。非常に大きな内外価格差がある中、十分に手をつけきれていないのではないか。農業支援といったプロセスを通し、内外価格差をどのように縮小していくかという方向性を長期的に位置づける必要があると思っている。調整金として輸入品に掛けてきた金額は、データによると、砂糖で600億円、コーンスターチで170億円であり、あわせると770億円にもなる。砂糖ではこれでも足りずに借り入れて使っており、最終的には消費者が負担することになる訳であり、この金額全体を減少させていく取組が重要。その上で、最終的に内外価格差が縮小し、消費者も価格メリットを受けていける状況へとつながるように方向性を持たせていくことが必要。

大木委員： 先ほど、久野委員から自給率についてのお話があったが、私達の会では、ここ数年、砂糖に関する意識調査を行っている。全国1500人を対象としているが、砂糖の自給率についてはほとんど知られていない。ところが、平成15年の時にはわずか9%であったが、アンケートをすることで勉強することにもつながるようで、同じ人に対して行っているわけではないにもかかわらず、その次のアンケートでは、わずかではあるが12%に増えている。砂糖は輸入する方が安いから良いのではという意見もあるが、砂糖の生産に係わって働いている人がいるわけであり、この様な人々のことを思った時に、砂糖の自給率の安定的な確保が必要なのではないかという意見も増え

てくる。今回、砂糖の調整金制度については基本的な枠組みは維持するけれども、構造的に悪くなっている部分を直していく。今回の見直しは、ぜひ、行っていただきたい。また、砂糖についての意識調査について、砂糖をどう思うかを調査したところ、白い砂糖は漂白されていると思っている人が31.2%もいた。17年度の集計は終わっていないため、今年、どのような結果がでるかかわからないが、一般的に、若い方に、また他の年代にも、誤解している方が多くいる。砂糖に関する正しい知識を、内外価格差の話や透明性を高めるといったことを含め、さらに努力して知らせる必要がある。アンケートは、書いていただくことで、その人の勉強にもなる。こういったアンケートについても、普及していただけたらとも思っている。

林（良）臨時委員： ただいま、阿南委員、大木委員がおっしゃった事は、その通りであり、昨年 of 検討会でも話題になったが、非常に制度が難しい。この難しい制度を、国民に理解してもらうのは、並大抵のことではない。長く論議を続け、かなり勉強したが、自分で理解できても、皆さんにどうわかっていただくかが難しい。例えば、砂糖の自給率をまったく考えなければ、国民にとって一番安い砂糖は輸入精製糖。しかし、これでは、がんばって地域を守っている北海道、沖縄県、南西諸島の農民がまずつぶれてしまう。それから、砂糖の原料を加工している現地の製造業者がつぶれてしまう。さらに、資料3の9ページにあります。現在は原料糖という形で砂糖を国内に入れて、それを精製しているため、その精製を行っている企業18社、13工場、ここもつぶれてしまう。つまり、砂糖に関する所が全てつぶれてしまう。これらを守ることが、日本の自給率を維持するには必要。しかし、そのためには、どうしても国民の負担が必要であり、国民に理解をいただくためには、少しでも負担を減らし、透明性を高めることが重要。資料5の3ページにおいて、調整金が税金にあたり、国民が負担しているため、生産、製造コストの削減を図っている事が示されている。今までは、例えば700億円がどこに使われているのか、誰をどのような形でサポートしているのか、わからなかったわけだが、今回の提案では、わかりやすい形になっている。資料5の5ページの右側に新制度移行後とあるが、この製造経費、原料の生産費について、生産と製造の部分がある程度わかれるので、どこでどのように支援されているのかが、わかる形になっており、透明性を高めることが担保されたことになる。我が国の自給

率を守りつつ、国民の理解を得て、少しでも合理化が進む、新しい制度ではないかと考えているが、依然として、わかりにくい部分がある。ぜひ、大木委員、阿南委員におかれては、国民にどのように説明するのがわかりやすいのか、お考えいただけるとありがたい。

上原部会長： 自給率を高めることと共に、もう一つ課題となるのが市場のメカニズムを生かす仕組みをつくることである。これに基づき、自分で需要を判断して生産・販売していこうということである。自給率を高めるということ、事業者が市場メカニズムを活用していくこと、この2つのバランスが重要であり、理解を求めていかなければならない政策である。

久野臨時委員： 価格の公開は絶対必要だと主張してきたが、国産糖に補助する場合も堂々と、不足しているならしていると、明確にした方がよい。その部分が今まで不明瞭であり、我々原料を受け入れる側としても、非常に難しい。農林水産省としても堂々と補助金を出し、価格を公表していただきたい。また、沖縄県、鹿児島県については、さとうきび増産プロジェクトが行われているが、この中でさとうきび生産に関する土地改良や、ダムの建設といった施策について、農林水産省の予算を合計していくと4000億円くらいになる。これは毎年、毎年の予算であり、このほかに補助金がある。沖縄県を例にあげると、沖縄県の全体の収支バランスがどうなっているのか、その中で、沖縄県としての助成はどの部分で、政府の助成はどの部分なのかを説明する必要があるのではないかと。地域の特徴を活かしつつ、産業を改めて見直していく。競争力が無い中、必要があってやるのだから、もう少しそこをしっかりとっていただきたい。大木委員におかれましては、砂糖の啓発にご努力いただき感謝。現実として、糖尿病は砂糖が原因だとか、肥満は砂糖が原因だとかいわれているが、糖尿病の患者は増えているものの、砂糖の消費はこの30年間で330万tから220万tに減っている。肥満も糖尿病も砂糖とは関係がない。そこを訴えている。農林水産省でも、しっかりアピールしていただきたい。

(でん粉について)

有田臨時委員： 私どもは、でん粉を使って、砂糖代替と言われている異性化糖等の糖化製品を製造しているのだが、今回の新しい制度の見直

しに当たって、注文と提案を一つづつ申し上げたい。新たな制度では、コーンスターチ用とうもろこしと輸入でん粉から、関税のような形で資金を調達することになる。コーンスターチは、とうもろこしから、いわゆるでん粉（乾粉）という形を経ずに、スラリー（乳液）の状態のまま糖化製品までを生産するが、これに対して輸入でん粉は、でん粉（乾粉）という形で使用するものであり、このスラリー（乳液）をでん粉（乾粉）にどう換算するかという点が非常にポイントとなる。でん粉の供給量の内、大ざっぱに言って約3分の2の200万トン程度が糖化製品に向かうが、その200万トンはスラリーの形で大半が供給されており、現在使用されているとうもろこしのでん粉歩留り66%であれば190万トンであるが、例えば実際は70%あるとすれば、200万トンという数字になり、この間に10万トンの差が生じる。これに対して、我々の糖化用の輸入でん粉の枠は7万トンしかなく、計算で変わってしまう数量よりも少ない非常に微々たる枠数量である。申し上げたいのは、歩留りというものを明確に、ある姿をしっかりと分かりやすく説明して頂きたいということである。我々の数量は、全体の中で微々たるものであり、これによって多大な影響を受けることを理解して頂きたい。

もう一つは、このシステムは国産の農業をどうするかという中に存立していると思うが、要するに農業をどう維持していくかということだが、その際に価格までギシギシに綱を掛けるというやり方は如何なものか。末端価格が市場で動けるような負担なり補助をどうしていくかということをやっていないと、マーケットは現実に動いている中で、末端価格まで決めてしまうというやり方ではうまくいかない。ある程度余裕を見込んだ形でやれる仕組みにしていかなければならない。20世紀は、とにかく安いものという中で、砂糖の業界もでん粉の業界もおかしくなってしまった。21世紀は安い一辺倒の市場主義ではうまくはいかないという時代にもう入ってきている。そこで皆が知恵を出し合っているあり方がフェアトレードというものであり、これは一体いくらで取引すれば皆にとって良いものとなるのかという考え方であり、こういった考え方を取り入れていく必要がある。非常に難しいことではあるが、そこをやるのが行政ではないか。これをどう取り入れていくかということを経営が考えていくべきと考える。

永井(司)臨時委員： 松島課長から説明のあった制度については、スターチ

・糖化工業会としては、問題はないと考えているが、2、3お話しさせて頂きたい。今までの抱合せ制度というのは、我々が134円/kgで買う国内産いもでん粉と我々が作る41円/kgのコーンスターチを我々が使用すること、要するに并勘定でやってきたということだが、これからは調整金という形で、モノから金に移ることであり、砂糖では既にこのような制度ができていの中でモディファイするだけであるのに対し、でん粉はドラスティックになってしまう。制度そのものについては良いかと思うが、運用に当たっては制度を長く保たせるために、関係者がフェアな形となるように、誰かが非常に大きなメリットを得るといったことは、是非避けて頂きたい。誰もが同じような、フェアなトリートメントをお願いしたい。ある一部分だけが大きな利益を得るようなことがあれば、制度そのものが破綻してしまうので、それだけはお願いしたい。

また、有田委員から歩留りの話が出たが、我々はとうもろこしからでん粉、糖化製品までを生産する一貫メーカーと言われており、お客としては食品関係だけではなく、洗濯糊や製紙・段ボール等に製品を供給しており、でん粉・糖化業界というのは非常に裾野の広い業界であり、一社で1000~2000社と取引をし、各社、それぞれ特徴を持った商売を行っている。一概に歩留りがどうのこうのとは言えないし、現在はほとんどがアメリカからとうもろこしを輸入しているが、例えば中国からの輸入や特殊なでん粉用のものは歩留りは落ちる。さらに言えば、とうもろこしを磨砕する施設にも相当な投資を行っているところであり、一貫メーカーの立場からすれば、確かに歩留りの問題の存在は理解するが、我々もそれなりの負担をしていると考える。したがって、制度の運用に当たっては、有田委員の言うようにフェアに、皆さんから公平だと思われるやり方で行って頂ければ良いと思う。

近藤臨時委員： 検討会に参加していながら、未だに分からないところがあるが、この方向で理解したと申し上げる上で、お話しさせて頂くが、甘味資源作物の政策に関して、作物を作っている部分とそれを利用して最終的な甘いものを作っているという部分とがいろいろな形でかなり違ってくる可能性が非常に大きいという前提で頭に入れておかないといけないのではないかという気がする。部会長が仰ったように、自給率を守るとか、農家を守るということからすれば、例えばいも生産であれば、現在の焼酎ブームでそちらに流れているもの

が、いつそれが米・麦に戻るかという話も業界にはあるし、先ほども砂糖の変ったものが売れているという話も出たが、黒糖焼酎が非常に注目され始めているとも聞いている。そうすれば、さとうきびが意外と違う方向で救われていく、ある日どこからか潮目がくる可能性もないではないなと感じるし、でん粉についても、先ほどお話にあったように、甘いもの以外の形で市場が広がっていく可能性がいくらでもあるという前提で、フレキシブルな政策にしておかないと、結果として儲かった人と全然得をしなかった人がでると良くないと考えるので、新しい政策についてはフレキシブルな変換ができるようにして頂きたい。

林(美)臨時委員： 今までの話を伺ってきて、私自身も食料の自給率を守ることが重要だということがもっと国民に分かるような表現があると良いと考える。私は北海道で「スローフード&フェアトレード研究会」という形で活動を続けているが、先ほども指摘があったように、地域の農業が無くなるとは、地域の崩壊に繋がってしまうので、フェアトレードという視点で砂糖及びでん粉を守っていくことが必要だと感じる。消費者にもいろいろなタイプの方がいて、もちろん値段の安さに目がいく方もいるが、そうではなくてCSAのような農家を支えていこうという消費者も出てきている。まさに砂糖の世界はそうなのではないかと感じた。それから食料の自給率だけでなく、エネルギーの自給率ということでも、砂糖あるいはでん粉はエタノールに換えて利用していくことが増えていくと思うので、そういったことにも繋がるような政策になってほしい考える。

永井(則)臨時委員： 今回提案のあった制度の見直しについては、一昨年来からの検討会に北海道としても参加させて頂いたが、いろいろな議論の中でまとめられたものであり、基本方向についてはとても大きな期待をしている。先ほど御説明頂いたが、北海道の畑作農家にとっては制度の根幹を守った中で、本当に努力した農家が報われるという仕組みの構築に向けて、最大の努力をしているところ。生産現場のご理解を頂いた上で、調整金収支の話もあったが、16年はてん菜、てん菜糖が生産増という中で、調整金収支の改善ということで糖業者の皆さんと一緒に血の吐くような努力をさせて頂いたと思っている。17、18年についても、調整金収支の均衡化に向けて着実に努力をしているところであり、ご理解を頂きたい。



高柳臨時委員： 諸先生方から、砂糖制度の運営等について指摘があったが、自給率の維持・向上と地域経済の活性化を図るということについては、皆様方のご理解を賜っているところではないかと感じている。日本から農業をなくしたら、日本列島全体が沈んでしまうと私は思うし、地域の経済を大事にしながら進めていかなければならないと考える。そうした中で、内外価格差の問題がクローズアップされているが、農業生産の一翼を担うものとして、松島課長からの指摘の通り、糖業としてのコスト削減努力をしているところであるし、永井(則)委員からも説明があったように、生産者と一体となって調整金収支の赤字の抑制に努めていくことについて、皆様方のご理解を頂きたいと思うし、新制度においても引き続きこの方向で対応して参りたい。

また、需要が萎んでしまうと、いろいろなところに綻びが出てくるが、先ほどあったように、エタノールや環境資源への需要拡大、私どものところでは化粧品として、砂糖を活用しているところがあります。これはグラニュー糖にオイルをコーティングしたのですが、砂糖の保湿性を利用したものであり、現在、日本の特許を申請中である。非常に小さい世界ではあるが、そういった用途開発を行っているところ。なかなかエタノールとなると、設備も大きく、経済性に乏しい面があるので、こうした小さな積み木細工を積み上げながら努力して参りたい。

最後は、皆様ご指摘のように、安く砂糖を入れようと思えば、まさしく精製糖を輸入すれば良いわけで、遠い水平線には陰がちらほらしているわけだが、今は障壁が高いので打撃を被ることはないものの、WTOなどで障壁を低くしろという声が高まっている。業界全体の息の根が止まってしまうことになりかねないと思っているので、行政の皆様方の理解を得つつ、上限関税の設定を阻み、重要品目として位置付けて頂くことが制度を維持する基本ベースでは無いかと考えるので、よろしく願いしたい。

田中臨時委員： 今日の議論は、昨年、我々が行ってきた「砂糖及びでん粉に関する検討会」においてあった話であり、そういう議論の上で報告書をまとめたわけで、それだけにメンバーであった私の発言は拘束されることになる。ともあれ皆さんの意見に基づき、林(良)先生の下、まとめられ、それに基づき法律の改正案が作られるというこ

とであり、現状よりかは数歩前進であるとする。少しでも市場性を持たせるということは、我々の目的としたことでもあるし、いろいろな問題を解決する方法でもある。特に阿南委員の言われたことには、賛成です。国民に砂糖の状況が分かるようにすることが一番大事であり、本当はそのためには不足払い制度とすることが一番はつきりする。地域の環境・農業を守りながら、どのレベルに支払価格を支持していくか、なかなか容易には解決できない問題と考えるが、一番国民に分かるようにするには不足払いである。国民もどれほど負担しているのかということがよく分かる。また、地域の活性化のために地域が総合的な計画を、地域自らの問題として考えていくことが適当と考える。

上原部会長： 皆さんからいくつか意見が出てきたが、一つは情報の公開はどうするのか、さらに内外価格差をどう捉えるか、それからフェアトレードをどう展開するか、という3つに分けられる。この3点について、事務局から答えて頂くこととする。

林（良）臨時委員： 最後に一つ。どういう調査か元が何であるかは聞いていないが、消費者に日本の砂糖が高いか安いかと聞いたときに、大半の人が妥当な値段だと答えたそうで、高いと答えた人は少なかったと聞いている。つまり今の100円/kg程度の値段が高くないと言っている。東京とニューヨークとロンドンの店頭でいくらで売られているかと言え、この値段も実はほとんど同じであり、内外価格差といったとき、どここのことを話すのか。消費者が実際に買うわけで、肉なんかはニューヨークに行けばものすごい安いですが、砂糖はそれほど変わらないという意味では、これで満足してはいけない。逆に地域振興のためにもっと負担をくださいといったときに、負担を2倍にしてもいいよと言ってくれるかもしれない。実際に言ってくれるかどうかは分からないが、大体のところが良いじゃないかと妥協しない方が良いと考える。そういった意味で、公開性を強める方が良いというのはまさしくそのとおり。

上原部会長： まさしく情報公開をどうしていくか、どうやって国民を巻き込んでいくかというお話であったと思う。これを踏まえて回答をお願いします。

松島特産振興課長： 部会長から3点質問がございましたので、簡潔にお応

えさせて頂く。まず、透明性の高い制度、透明性の高い運用をすべきだという指摘でございますが、仰る通りだと考える。新たな制度では、今まで行政価格という形で支援額や対象者が不透明だったものを、どこにどれだけの支援が行くということが明確になっていくものと考えます。この制度の枠組みについて、国民の皆様にも広く紹介し、理解を得ながら、制度運営をして参りたい。

また、特定の方々の利益になることのないよう、フェアな制度にしていかなくてはならないというご意見を頂いたが、制度運営の透明性を高めることで、不公正な利益配分といったものがなくなるのではないかと考える。国民に対しても、また、各業界の方々に対しても不透明感の無いような制度運営に心がけたい。

内外価格差の問題については、先生方から自給率の向上、地域対策の問題なども指摘されたが、これは共通の問題と考える。日本の農業の置かれた状況の中で、国際価格の水準と同等まで引き下げることは難しいと考えるが、本制度が国民の負担に支えられている以上、その負担の水準を示すと共に、関係業界の方々も最大限の合理化努力をして、その努力の成果について、国民にご理解を頂くことが、砂糖及びでん粉の制度、生産を維持すること、ひいては自給率の向上、地域の経済の発展という面で不可欠だと考えている。委員の方々から既に十分な努力をしているとのお話もございましたが、一層のご努力について生産者、製造業者、製糖業界にお願いしたい。

それから、フェアトレードについて、国内におけるフェアトレードについては、市場原理の導入、関係業界間、業界内での公正な競争ということと理解するが、制度の運用の透明化ということで対応できるかと思う。国際的なトレードについては、冒頭、局長からご挨拶で申し上げたように、各品目のセンシティブリティというものをよく勘案して、そのフェアトレードの中にあっても、国内の生産ができるような対応をして参りたい。

以上