

さとうきび品目別経営安定対策と交付金対象条件

北 崎 浩 嗣

1. はじめに－課題の設定－

さとうきびは、1990年代から生産量を減少しているとはいえ、夏場に適当な代替作物の見つからない南西諸島では、重要な農産品目であり、さとうきび生産の衰退は、島毎に稼働している国産糖企業の稼働率に大きな影響を与え、離島経済の存亡にもつながる。特に、2010（平成22）年10月菅直人首相（当時）の所信表明でTPP問題が浮上して以降、南西諸島では、TPPへの参加によってさとうきびの扱いがどうなるかについて戦々恐々としている。

さとうきび対策は、4倍から10倍とされる内外価格差（甘しゅ糖）のため、農業保護政策・地域政策の両方の位置づけで1960年代から始まり、変遷を経て2007年産からさとうきびの品目別経営安定対策が実施された。本稿の第1の目的は、この政策転換の内容と意味を明確にすることである。この転換は、さとうきび農家や製糖工場等の合理化・効率化、国民負担の低減という国内課題があったものの、その背景にはWTO体制下での国際規律の高まりという側面が強い。さとうきびへの支援を、最低生産者価格による支援から、WTOで許容されている市場価格にまかせながら直接支払い（交付金支給）による補填で対応するという方式に転換したのである。

しかし、こうした直接支払い制度は、その支援対象の選定が最大も困難な問題となる。農水省は、交付金の対象要件を制度施行後、絶えず改正せざるをえなかった。本稿の第2の目的は、交付金支給の対象要件の改正過程を農水省の資料より丹念にたどり、さらに農畜産業振興機構の資料により、要件区分対象者の推移をみることで、この政策をめぐる政策当局は現場との整合性をいかに図ろうとしてきたか、また、さとうきび産地がこの制度にいかに対応してきたかを概観することである。

沖縄農業の大家である来間氏は「きびの生産を『担い手』に委ねるという方向、きびの収穫などの機械化を進めるという方向、そのためのオペレーターを育成するという方向、いずれも現状にそぐわない。」^(注1)とこの政策に厳しい評価を下されている。また、新井氏も地域における大規模機械化生産システムを目指すものであると批判されているように^(注2)、沖縄農業研究者からこの政策への批判の声は多い。確かに、さとうきび農家はこの政策の導入により交付金対象になるための対応に迫られ、否が応でも作業の効率化・合理化が求められた。しかし、沖縄本島に比すると経営規模

^(注1) 来間泰男「さとうきび農業の動向と『直接支払い』－沖縄畑作地帯－」（『日本農業年報』通号33、2007年3月、農林統計協会）を参照。

^(注2) 新井祥穂「沖縄におけるサトウキビ関連政策と農家の対応－新価格制度への考察－」（『農村と都市を結ぶ』2006年12月）を参照。

で勝り、収穫作業の機械化が進展していた奄美では、この政策転換への対応は早く、この政策の政策誘導効果も出ている面がある。

さとうきびの品目別経営安定対策をどう評価するか、また、この制度の下で地域・農家がどう対応しているかを検討するためには、産地毎の踏み込んだ調査が必要であり、その実態を詳細に把握することが求められるが、それは次の課題としたい。

奄美笠利地区でのこの政策をめぐる農家と地域の対応を分析した坂井氏は、規模要件は個人1haと大規模というほどではなく、規模要件以外の道もあり、必ずしも大規模機械化システムを目指すものとはいえないと、両者とはやや異なった見解を示されている。^(注3)

本稿では、交付金の要件区分対象者の推移をみることによって、激変緩和措置の特例措置の中で、複雑に展開されるさとうきびの品目別経営安定対策に対するさとうきび農家の大まかな対応をみるにとどめたい。

2. 日本の糖業をめぐる状況とさとうきび生産

(1) 砂糖をめぐる状況

まず、日本の糖業をめぐる基本事項を整理しておきたい。資料1は、砂糖需要を支えているもの(種類)を示したものである。

資料1 砂糖総需要量

(単位: 万t)

砂糖 年度	① 輸入糖	② 甘しゅ糖	③ てん菜糖	④ 総需要量	国産比率 (%)	1人当たり 消費量(kg)
昭和50	235.1	21.3	22.4	287.7	15	25.6
60	177.9	28.5	57.4	265.5	32	21.9
平成14	148.0	14.3	72.1	229.6	38	18.0
15	136.4	15.3	74.3	223.7	40	17.5
16	127.2	12.1	78.4	222.9	41	17.5
17	132.6	13.2	69.9	216.5	39	17.0
18	134.6	14.8	64.3	219.7	37	17.1
19	138.0	16.9	68.3	213.6	39	17.2
20	122.2	18.6	68.3	209.9	41	16.7
21	126.3	16.8	68.3	209.9	41	16.5
22	143.1	15.6	49.0	209.5	31	16.4
23	137.5	10.4	56.4	203.9	33	16.0

(注) 国産比率は、②+③/④で算出している。

(出所) 農林水産省『平成24砂糖年度における砂糖及び異性化糖の需給見通し(第2回)』平成24年12月より著者が加工。

^(注3) 坂井教郎「さとうきびの経営安定対策をめぐる農家と地域の対応」(農林業問題研究/地域農業経済学会編『地域農林経済学会』46(1)(通号178)2010年6月を参照。

資料2 国内産糖の内外価格差

砂糖年度	輸入糖 (精製糖換算)	てん菜糖	輸入糖 (粗糖)	甘しゅ糖
15年産	54円/kg	154円/kg (2.8倍)	24円/kg	248円/kg (10.1倍)
16年度	58円/kg	151円/kg (2.5倍)	29円/kg	246円/kg (8.4倍)
21年産	86円/kg	151円/kg (1.8倍)	53円/kg	257円/kg (4.8倍)

(出所) 農林水産省『関連企業としての国産糖企業及び精製糖企業の合理化のあり方』(平成16年11月12日)、同『砂糖及び甘味資源作物政策をめぐる現状と課題』(平成18年2月)、『砂糖及びでん粉政策をめぐる現状と課題について』(平成23年9月)から抽出。

砂糖の国内総需要量は、およそ40年間で約3割減少し、1人当たり消費量も同様に減少している。そのような中で、国産比率は、平成15(2003)年に4割に達したが、その後は停滞し今では総需要量の約3分の1であり、130万t程度を輸入糖に依存している。国産糖においては、甘しゅ糖の比率が減少し、てん菜糖の比率が上昇している。大まかにいえば、輸入糖が3分の2、国産糖が3分の1、国産糖の2割程度を甘しゅ糖が占めている。ちなみに、砂糖年度とは、当該年の10月1日から翌年の9月30日までの期日をいう。

資料2からわかるように、平成15、6年時点では、輸入糖の価格が低く内外価格差は非常に大きかったが、最近では輸入糖の価格が高騰しており、内外価格差は小さくなっている。

今では粗糖も精製糖も貿易自由化されているが、精製糖の関税率は高いので基本的に精製糖での輸入量はなく、粗糖での輸入となっている。また、てん菜糖は粗糖の段階を経ないため、精製糖換算での比較となる。この10年間をみると、てん菜糖の内外価格差は2倍前後、甘しゅ糖で4～10倍になる。

また、日本の粗糖輸入先は、平成22砂糖年度で、タイ(69.5%)、豪州(21.5%)、ブラジル(6.9%)、グアテマラ(1.7%)、南アフリカ(0.3%)の順になっている。一方で、砂糖生産量が多い国は、ブラジル、インド、タイ、豪州の順となる^(注4)。

(2) さとうきびをめぐる現状

① さとうきびの産地と農家

国内産糖を作る原料としては、てん菜糖は北海道、甘しゅ糖は鹿児島(種子島、奄美地域)と沖縄には限定される。資料3は、国内産糖の原料供給地の生産動向を示したものである。まず、産地に共通するのは反収と生産量の天候等によると年毎の大幅な変動である。甘しゅ糖の23年産の不作は天候によるものであり、24年産は台風による塩害でさらに減収の見込みである。資料1で示したように、長期的には国産糖の中でてん菜糖の比率が増大していたが、最近では甘しゅ糖の作付面積は増加している。平成17(2005)年から始まった「さとうきび増産プロジェクト」の成果でもある。

同じように砂糖原料を供給する農家でありながら、キビ作と畑作の一環であるてん菜作とでは経

(注4) 農林水産省「砂糖及びでん粉政策をめぐる現状と課題について」(平成23年9月)を参照。

資料3 国内産糖の生産動向

北海道てん菜糖					
砂糖年度	作付面積 (ha)	ha当収量 (t)	総生産量 (千t)	歩留まり (%)	産糖量 (千t)
15	67,882	61.30	4,161	17.89	744
20	65,970	64.40	4,248	17.24	725
21	64,442	56.63	3,649	17.54	621
22	62,559	49.40	3,090	15.09	466
23	60,419	58.71	3,547	15.92	565
鹿児島産甘しや糖					
砂糖年度	作付面積 (ha)	ha当収量 (t)	総生産量 (千t)	歩留まり (%)	産糖量 (千t)
15	9,885	56.42	558	12.39	68
20	9,762	73.20	715	12.38	88
21	10,282	61.71	634	11.87	75
22	10,465	61.88	648	11.77	76
23	10,326	44.22	459	11.33	51
沖縄産甘しや糖					
砂糖年度	作付面積 (ha)	ha当収量 (t)	総生産量 (千t)	歩留まり (%)	産糖量 (千t)
15	13,959	59.45	830	11.82	92
20	12,406	71.09	882	12.97	108
21	12,747	69.01	880	12.45	101
22	12,761	64.29	820	11.66	88
23	12,289	44.02	541	11.58	58

(出所) 農林水産省『平成24砂糖年度における砂糖及び異性化糖の需給見通し(第2回)』平成24年12月より著者が加工。

営のあり方が大きく異なる。北海道のてん菜栽培農家の1戸当たり平均作付規模が7haに及ぶという。資料4と5は、さとうきびの栽培農家戸数、収穫面積、反収、生産量の推移とさとうきび農家の経営規模の変遷を、奄美を例にみたものである。栽培のピークは昭和50年代後半から60年にかけてで、それ以降は減少傾向にあり、最近やや盛り返しの兆しはある。奄美では、農家の経営規模という点では、平均経営規模2haを超える喜界島や徳之島、沖永良部島と、1ha以下の大島本島、1haをややこえた程度の与論島と二分される^(注5)。ただ、全体的にみると、1ha～5ha層の膨らみが見られるようになった。一方沖縄では、1戸当たりキビ作付面積は、大東島の483aを例外として、沖縄本島部(離島部を除く)で42a、県全体で74aと零細な規模である^(注6)。

(注5) 奄美群島区の農業経営規模については、拙稿「奄美の農業と農協合併」(山田誠編著『奄美の多層圏域と離島政策—島嶼県市町村分析のフレームワーク—』九州大学出版会、2005年)のp70を参照。

(注6) 来間泰男「さとうきびを壊滅させ、沖縄農業消滅に直結するTPP」(『TPP反対の大義』2010年、農文協)p160を参照。

資料4 奄美におけるさとうきび栽培農家戸数、収穫面積、反収、生産量の推移

年産	栽培農家戸数(戸)	収穫面積(ha)	10a当たり収量(kg)	生産量(t)
昭和40	23,143	9,756	6,180	602,902
昭和45	18,434	9,252	5,286	489,087
昭和50	12,443	8,435	6,507	548,843
昭和55	11,386	9,650	6,513	628,495
昭和60	11,284	9,589	7,325	702,428
平成2	10,871	9,426	5,963	562,064
平成7	8,835	7,197	6,341	456,347
平成12	8,007	6,994	5,630	393,742
平成17	7,522	6,400	5,390	344,929
平成22	6,850	7,716	5,827	449,625

(出所) 鹿児島県農政部農産園芸課「さとうきび及びびん甘しゅ糖生産実績」各年版より。

資料5 奄美における経営規模別さとうきび栽培農家戸数の変遷

(単位: 戸)

	栽培農家総数	～30a	30a～50a	50a～70a	70a～100a	100a～200a	200a～500a	500a～1000a	1000a～
昭51	12,092	2,864	2,180	1,931	2,077	2,518	522	—	—
昭55	11,386	2,387	1,906	1,950	1,908	2,526	641	18	—
昭60	11,284	2,259	1,882	1,650	1,785	2,791	893	24	—
平1	11,156	2,188	1,804	1,696	1,836	2,823	770	39	
平5	10,871	2,077	1,636	1,506	1,540	1,997	581	23	
平10	8,835 (19.7)	1,742 (19.7)	1,490 (16.9)	1,260 (14.3)	1,374 (15.6)	1,682 (19.0)	535 (6.1)	51 (0.6)	701 (7.9)
平15	8,007	1,334	1,207	1,085	1,211	1,932	810	129	299
平20	7,522	1,258	1,044	919	1,028	1,531	772	146	44
平22	6,850	1,172 (17.1)	1,029 (15.0)	889 (13.0)	1,017 (14.8)	1,786 (26.1)	798 (11.6)	125 (1.8)	34 (0.5)

(出所) 鹿児島県農政部農産園芸課「さとうきび及びびん甘しゅ糖生産実績」各年版より。

②製糖工場の現状

資料6, 7は、奄美、沖縄における製糖工場の立地状況、生産量の概略を示したものである。国の分蜜糖政策により、沖縄では含蜜糖工場も稼働している^(注7)が、奄美での含蜜糖の割合は、1%に過ぎない^(注8)。沖縄では、23年産の産糖量で、分蜜糖57,416t、含蜜糖5,638t、分蜜糖の比率は約92%となっている。奄美では、「一島一社体制」が確立されて各島に少なくとも1つの工場が稼働し

^(注7) 沖縄に含みつ糖工場が残存しているのは、国の沖縄における離島政策の一環として含蜜糖工場支援を継続したためである。沖縄の製糖工場の変遷については、高良亀友「戦後沖縄農業・農政の軌跡と課題」(沖縄自分史センター、2006年)に詳細に記されている。

^(注8) 山本一哉「奄美のサトウキビ栽培と新砂糖・甘味資源作物政策」(『奄美ニューズレター』No35、2011年3月)のp18によると、奄美大島群島区でお土産用や製菓、黒糖焼酎の原料として、合計52の小型製糖場(含蜜糖)があるという。

資料6 奄美における甘しゅ糖生産実績

	さとうきび 生産量(t)	分みつ糖			含みつ糖	合計(t)
		会社名	原料処理量(t)	産糖量(t)	産糖量(t)	
奄美大島	33,019	富国製糖	29,898	3,776	401	4,177
喜界島	88,230	生和糖業	87,219	10,926	101	11,027
徳之島	220,177	南西糖業	218,910	27,442	140	27,582
沖永良部島	79,603	南栄糖業	79,552	9,641	4	9,645
与論島	28,597	与論島製糖	28,597	3,352	—	3,352
合計	449,626		444,176	55,138	646	55,784
参考：種子島	197,917	新光糖業	197,663	20,423	28	20,451

(出所) 鹿児島県農政部農産園芸課「さとうきび及び甘しゅ糖生産実績」平成23年度より。

資料7 沖縄における製糖工場、精製糖工場

分蜜糖(9社10工場)		含みつ糖(7社8工場)	
沖縄本島	球陽製糖(2100) 翔南製糖(2100)	伊平屋島	沖縄県農協伊平屋支店(50)
伊是名島	沖縄県農協伊是名支店(300)	伊江島	沖縄県農協伊江島支店(50)
久米島	久米島製糖(1000)	粟国島	沖縄県農協粟国営業所(30)
宮古島	沖縄製糖(1900)	多良間島	宮古製糖【多良間】(250)
	宮古製糖【城辺(1800)伊良部(490)】	小浜島	小浜糖業(50)
石垣島	石垣島製糖(1000)	西表島	西表糖業(50)
北大東島	北大東製糖(360)	波照間島	波照間製糖(100)
南大東島	大東糖業(850)	与那国島	沖縄県農協与那国営業所(100)

(注) () 内は公称能力(t)。

(出所) 沖縄総合事務局「農業の概要」より。

ているが、現在では各島で製糖工場が採算のとれる稼働率で営業可能かどうか最大の課題となっている。その年の生産量は、工場の稼働率、稼働日に影響することで、臨時雇用者数、島の商店の売上額等、島の経済に多大な影響を与えるのである。

このように、さとうきび生産は製糖工場の存続につながり、ひいては地域経済に大きな影響を与える。鹿児島県の熊毛・奄美地域では、大まかに言うと、栽培農家の総農家数に占める割合は約7割、栽培面積は約5割、農業産出額は耕種部門に占める割合で約4割を占める。沖縄では、栽培農家の割合は約7割、栽培面積の比率は、約6割、産出額は約3割となる。

3. 日本の糖業政策の経緯と糖価調整制度

(1) 日本の糖業政策の推移

資料8は、日本の糖業政策の変遷を示したものである。1959年2月の「国内甘味資源自給力強化総合政策」により、国産等の供給増大を図り、砂糖の自給率を高めるとともに、甘味資源の産業基

資料8 さとうきび政策の変遷

- ①1959年2月「国内甘味資源自給力強化総合政策」
- ②1963年8月 粗糖輸入自由化
- ③1964年3月「甘味資源特別措置法」
- ④1965年6月「砂糖の価格安定等に関する法律」(通称：糖安法)
- ⑤1973年 基本価格に生産奨励金が加算される～73年以降82年までの10年間、国際糖価の上昇に伴うさとうきび価格の引き上げがあり、さとうきびブームに。
- ⑥1994年 さとうきびに、品質取引の本格導入。
(＊1995年WTO成立)
- ⑦2000年10月「砂糖の価格調整に関する法律」(通称：糖価調整法)の成立。
- ⑧2005年3月「食料・農業・農村基本計画」でさとうきび対策に新指針
- ⑨2006年6月 農政改革三法の公布、2007年4月 さとうきび新制度へ

(出所) 各種資料から著者が加工。

盤を強化する方針が出された。それを契機に、池田首相の下で1963年8月の粗糖輸入自由化^(注9)に踏み切り、国内産糖及びその原料生産農家を保護する目的で1964年3月に「甘味資源特別措置法」が出される。

1965年6月に、「砂糖の価格安定等に関する法律」(通称：糖安法)が出され、糖価調整制度が始まる。その内容は、糖価安定事業団を発足させ、そこに国内産糖の価格支持、及び輸入粗糖の価格調整の任務を担当させるものであった。これ以降、パリティ価格を基準に最低生産者価格が設定され、それを下回った場合、政府が買い入れることになる。

その後、1973年に少額ではあるが生産奨励金の加算などがあったが、73年以降82年までの10年間、国際糖価の上昇に伴うさとうきび価格の引き上げがあり、さとうきびブームになった。奄美では減反政策も重なり、稲作からキビ作へと大きな変貌を遂げ、さとうきび生産量は増大する。

1994年にさとうきびに品質取引が本格的に導入され、糖価調整制度はこれまでの糖安法から2000年10月に「砂糖の価格調整に関する法律」(通称：糖価調整法)に引き継がれる。糖価調整法への転換は、新農業基本法(1999年7月)の基本方向に沿って、価格に需給事情等が反映される見直しを行うことであった。そのために、最低生産者価格制度の一部見直し、入札制度の導入、粗糖関税の撤廃などが図られた。それによって2001年以降、年率1%の割合で基本価格は引き下げられたが、農家手取り価格は農業経営基盤強化特別対策費が加算され、実際は横ばいであった。

新農業基本法の10カ年計画を作成するための「食料・農業・農村基本計画」(2005年3月)の中で、さとうきび対策に新指針が出された。その中に、最低生産者価格制度を廃止し、直接支払制度を2007年度から導入、2006年度からさとうきび増産プロジェクトをスタートさせることが明記される。その新指針は現実のものとなり、2006年6月に、農政改革三法の公布がなされ、2007年4月か

^(注9) ちなみに精製糖の輸入自由化は1972年からになるが、基本的に高関税のため精製糖で入ってくるケースはほとんどない。粗糖で輸入され、その関税は1994年から96年にかけてkg当たり20円、1997年に15円、1998年と99年に10円となり、2000年から無税となった。

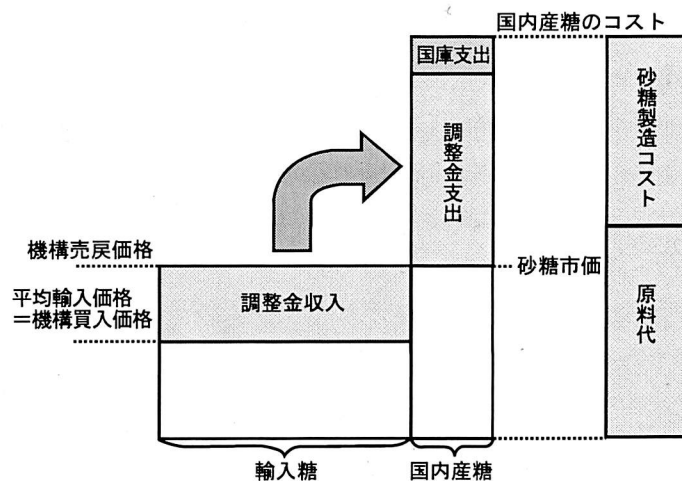
らさとうきび新制度へ移行することになる。

(2) 糖価調整制度

糖価調整制度とは、輸入糖の価格調整をしながら国産糖の価格支援をする枠組みのことである。一般的に国内産よりはるかに安価な外国産粗糖を輸入する場合、その業者から調整金を徴収し、その調整金を基に国からの国内産糖交付金によって、国産原料生産者と製造事業者を支援し、内外価格差の解消を図る^(注10)。その制度運営は、発足当初は、糖価安定事業団が、現在では農畜産業振興機構（通称：機構）が担っている。資料9で説明すると、機構は海外価格で粗糖を購入（平均輸入価格＝機構買入価格）し、国産粗糖の販売価格（砂糖市価）で販売する。輸入粗糖を利用した業者は、国産糖販売価格と輸入粗糖価格の差を負担せねばならないことになる。国内産糖の原料生産者、製造業者の製造コストはこの調整金を補填してもそれでも不足するので、国庫支出の交付金を加えてさとうきび生産者と国内産糖製造事業者のコストを賄う。

この方式・考え方は、糖安法、糖価調整法で基本的には堅持され、07年からの品目別経営安定対策の下でも継続している。

資料9 砂糖に係る制度の基本的な考え方



（出所）農畜産業振興機構のホームページ「砂糖の価格調整制度の概要」より抜粋。

^(注10) これについては、村上陽子「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」（http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2006pdf）や松島浩道「砂糖，でん粉の新制度について」（2006年7月），米田正子「砂糖・でん粉に係る制度改正の概要について」（2006年9月）を参照。

5. さとうきびの品目別経営安定対策の背景と目的

(1) 政策転換の背景と目的、基本方向

農水省の資料によると、政策転換の背景には、収穫面積、反収の低迷、甘しゅ糖の操業率低下、生産者の高齢化の進行があげられ、転換の目的としてWTO、EPA 等国际規律の強化に対応可能な政策の構築、調整金収支の構造的悪化の是正、国民負担の低減努力、砂糖総需要量の維持などがあげられている。その中で、特定の地域の基幹作物で、地域社会での重要な位置を占めていること、代替作物に乏しく多くが零細な経営により生産されていることという文言などが配慮事項として加わっている。

それによって、基本方向としては、糖価調整制度の基本的枠組みは維持するものの、最低生産者価格を廃止し、市場動向を反映した取引価格が形成される制度へ転換する。地域の担い手を中心とした生産組織や農作業受委託組織の育成、法人化を促進し、最大限の合理化を前提に、国産糖製造事業者に対して政策支援が実施される。最低生産者価格で無条件に生産農家を支援する制度から、市場価格を実勢にまかせる。さとうきび生産農家や国産糖製造事業者には埋め難いコスト差を交付金として直接支払いする。これは、WTO で削減対象とならない保護政策への転換である。

(2) さとうきび品目別経営安定対策の内容

この制度下では、これまでの最低生産者価格という考え方から、見直し後の生産者の収入になり、最低生産者価格＋強化対策費→取引価格＋交付金に変わる。

①取引価格（糖業者から支払われる品代）について

さとうきびの取引価格は、市場動向（甘しゅ糖の価格動向）を適切に反映する仕組みとして、甘しゅ糖の価格を生産者と糖業者との間であらかじめ定められた比率^(注1)により分配して形成される。

この方式では、糖業者のコストが増加した場合や、生産者のコストが縮減した場合でも取引価格は変わらない。生産者の生産性向上等の努力が的確に収入に反映され、諸外国で採用されている方式でもある。

【算定式】さとうきび取引価格＝甘しゅ糖の販売価格×分配比率×歩留まり

$$= \text{甘しゅ糖の販売価格} \times \text{分配比率} \times \text{歩留まり}$$

$$(\text{第2四半期の輸入粗糖の売戻価格}) \times (48\%) \times \text{甘しゅ糖度} \times 0.86$$

例：キロ65円の市場価格、分配比率48％、糖度14度の場合、

^(注1) 取引価格、取引に関する諸事項は、生産者（JA）と糖業者の間で結ばれている取り決めによって決定される。

①前年春～夏（4月～8月頃）～県段階で価格形成のための関係者（主催者：JA、糖業者と第三者＝行政：県と市町村）の協議の場を設置。

②前年夏～秋（8月～11月頃）～JAと各糖業者による取り決め、地域段階で締結。地域毎の生産事情等を踏まえた個別事項（支払時期、出荷計画、出荷数量等）を協議のうえで規定する。

③当年冬（12月～4月頃）～地域段階の取り決めに応じて取引を開始。当年の甘しゅ糖の価格に応じてさとうきび取引価格を決定する。

$$65,000円 \times 0.48 \times 0.14 \times 0.86 = 3,756円 (t当)$$

この算定式の条件では、糖度0.1度の上昇で、t当たり25円の差が生じる。

②交付金（経営安定対策）について～農畜産業振興機構（国）からの直接支払い

さとうきび生産コストのうち、一定の要件を満たす者を対象として、取引価格では賄えない部分に着目して支払われる直接支払いである。

支払水準（交付金単価）＝標準的な生産コスト－販売額（取引価格）

交付金単価に品質格差がどう表れるかについては、糖度13.1～14.3までは2009年産で16,320円、13.1度から0.1度下がるにつれ、交付金単価は16,320円から100円の減少、14.3度から0.1度上がるにつれ、100円増加する。また、原料代としての取引価格は、当然品質格差が反映されるが、その増減額は、甘しゅ糖の販売価格に応じて定まる。甘しゅ糖の販売価格がkg当たり70円の場合、0.1度で約34円、60円の場合は約29円の差になる。

（3）さとうきび生産者の手取り価格の旧制度と新制度での比較

さとうきび生産農家の手取り価格は、旧制度において、1974年の15,000円辺りから急増し、1981年に21,410円まで増大する。その後若干引き下げがあったものの1987年から2006年にかけて、トン当たり20,410円～20,490円であった。旧制度最後の2006年産の20,470円の内訳は、最低生産者価格の20,110円＋農業経営特別強化対策費360円である。

さとうきびの品目別経営安定対策の下では、農家手取り価格は、国内糖業から支払われる品代である「取引価格」と、交付金支給対象者に国から支払われる「交付金（経営安定対策）」に分けられる。新制度下での農家手取り価格は、以下のようになっている。

2007年産 20,702円（原料取引価格4,382円＋経営安定対策16,320円）

2008年産 20,621円（原料取引価格4,301円＋経営安定対策16,320円）

2009年産 21,455円（原料取引価格5,125円＋経営安定対策16,320円）

2010年産 22,292円（原料取引価格5,972円＋経営安定対策16,320円）

2011年産 21,502円（原料取引価格5,502円＋経営安定対策16,000円）

これは、平均価格であり、分配比率が違えば異なるし、そもそも糖度で大きな差がつく。ただ、平均としてみるならば、16,320円の経営安定対策としての交付金により、旧制度と同じような農家手取り価格となっている。問題は、その交付金対象の資格を持てるかどうかである。

（4）交付金対象者の要件

交付金支給の対象要件は、制度発足時は、おおそ資料10のようになっている。下線を引いた一定の作業規模の規定を、収穫面積が個人で1ha、組織で4.5haとなり、基幹作業は、耕起・整地、株出管理、植付け、収穫のうち、いずれか1作業と規定され、①をA-1、②をA-2、③(i)をA-3、③(ii)A-4を、特例をA-5と呼ぶようになる。特例のA-5は、受託組織が存在しない地域で、担い

資料10 経営安定対策の対象要件について

- ①認定農業者、特定農業団体又はこれと同様の要件を満たす組織（面積要件なし）（A-1）
②1ha以上の作業規模を有する者、4.5ha以上の作業規模を有する組織（A-2）
③上記のほか、
（i）一定の作業規模を有する共同利用組織に参加している者（A-3）
（ii）①②に該当する者、一定の作業規模を有する受託組織・サービス事業体に基幹作業を受託している者（A-4）。
④地域の実情に配慮し、受託組織等が存在しない地域についての特例を設定（A-5）
上記に加え、・地域の生産者等の組織において、中期的な生産見直しとその実現に向けた取組計画を作成していること・環境規範を遵守すること。

（出所）平成19年4月23日版「さとうきび政策の見直しについて」農水省より。

手の育成を目的とする組織に参加する者に与えたまさに特例で、3年間の猶予を与えた条項である。

また、基幹作業として、当初は収穫作業が位置づけられることがほとんどで、受託面積としては大部分が収穫作業であった。

（5）対象要件の改正経過

特例措置A-5を2007年産から10年産までの3年間認めたことは、激変緩和措置として大きな意味があった。それは、市場価格としての品代（取引価格）だけでキビ農家が再生産できない事を示している。制度転換の目的は、生産農家の効率化、合理化にあるが、現実を見れば、支援の選定を厳しくできないのである。

資料11に記しているように、2009年産から、受託者の認定農業者の要件が緩和され、収穫作業を受託する場合の取り扱いも緩和された。受託農家としてキビ作以外の認定農業者も認められ、さらに自治体によっては、認定農業者の定年制をはずしたり、認定農業者の認定要件そのものを緩和するところもでてきた。2010年産からは、特例A-5の廃止に伴い、これまでの基幹作業（耕起・整地、株出管理、植付け、収穫）に加えて、防除と中耕・培土が追加された。これにより、最大の労働時間である収穫作業^(注12)の効率化に向けた取り組みが鈍化する結果ともなっている。さらに、共同利用組織の範囲が拡大され、基幹作業への防除の追加も伴い、2010年産からは、A-3の要件者が爆発的に拡大する地域も出てきた。共同利用組織の構成員の特例組織に所属しているものの共同利用を行っていなくても、「3年以内に基幹作業にかかる作業機の共同利用等を開始するための推進計画を初年度に作成していれば構成員とみなす。」^(注13)という条項が助け舟となっているのである。

^(注12) 農水省の資料によると、基幹作業の種類と労働時間は、耕起・整地（ロータリー）で3.1時間/10a、株出管理（株出管理機）で、3.6時間/10a、植付け（植付機）7.5時間/10a、収穫（全茎式刈取機、ハーベスタ）37.6時間/10aとなっている。

^(注13) 農林水産省「さとうきび政策の見直しについてー市場動向を反映した取引価格の形成と新たな経営安定対策ー」（平成19年4月）、農畜産業振興機構や同「さとうきびの品目別経営安定対策 気になるQ&A10問」（平成21年3月現在）などを参照。

資料11 交付金対象要件の改正経過

- 2009年産～認定農業者の範囲拡大、作業の定義緩和
- ①受託者となれる認定農業者の要件の緩和（基幹作業の受託者となれるのはさとうきび生産者のみであったが、全ての認定農業者に拡大された。）
- ②収穫作業を受託する場合の取扱の改善（刈倒し、脱葉、搬出の全ての委託が必要であったが、刈倒し又は搬出のみで可となった。）
- 2010年産～A-5（特例）の要件区分廃止に伴う措置
- ①基幹作業の追加（基幹作業に「防除」「中耕培土」が加わる。）
- ②耕起・整地作業を受託する場合の取扱の改善（耕起及び整地に係る一連の作業全てを委託する必要があったが、耕起又は整地のみの委託で可となった。）
- ③共同利用組織の範囲の拡大（「収穫作業を共同して行う団体」から、「基幹作業を共同して行う団体」に範囲が拡大された。「収穫作業面積の合計が4.5ha以上」から「基幹作業の合計が4.5ha以上」になる。）
- ④受託組織・サービス事業体の範囲の拡大（「収穫作業面積の合計が4.5ha以上」から「基幹作業面積の合計が4.5ha以上」になる。）
- ⑤共同利用組織が策定する防除計画に基づき、個人で防除を行った構成員についても、交付金交付の対象となる。
- ⑥共同利用組織が推進計画（共同利用等を行っていない構成員が3年以内に共同利用等を開始するための計画）を作成していれば、共同利用等を行っていない構成員についても、平成24年産まで交付金交付の対象となる。
- 2013年産～共同利用又は受託に供した面積が、当該対象者の作付面積の3分の1以上から2分の1以上になる。

（出所）農水省資料から著者が加工。

ただ緩和だけでなく、正常化に戻すための改正も実施している。2012年産までは、A-3、A-4の者は、共同利用又は受託に供した実面積が、当該対象者の作付面積の3分の1以上であることを要件としていたが、2013年産からはこの条件が厳しくなり2分の1以上が要件となる。

（6）基幹作業の実例

当初は最大の労働時間である収穫作業が主な基幹作業と位置付けられていた。収穫作業の合理化が制度の趣旨とされていたのである。奄美での実例をいくつか紹介しよう。

資料12 委託される組織（奄美市笠利組合）

	分 類	組織体・数	ハーベスタ保有数
奄美市	農作業受委託組織	生産組合（4）	4
		認定農業者（3）	3
		生産法人（1）	4
	サービス事業体	建設会社（2） 〇〇（1）	5 1
龍郷町	農作業受委託組織	生産法人（1）	1
	サービス事業体	〇〇（1）	1

（出所）著者の組合でのヒアリングによるもので、数字等は2009年3月段階のもの。

①大島本島・奄美市笠利組合の場合

さとうきびの品目別経営所得安定対策におけるA-4の農作業受委託型（農作業を農家が組織に委託する）は、19年から開始し、22年から本格始動している。

委託する農家の支払いは、1トン当たり 5,300円（ハーベスタ代）+450円（デトラッシャー代）=5,750円である。手続きとしては、8月中旬に、国に品目別対策に申請、一方で農作業受委託を市（農業委員会）に圃場毎に申請する。委託された組織はハーベスタによって収穫しそのあとで農家の支払いをまつ。制度実施当初は、制度内容を農家に熟知させるのが難しく、なかなか制度が浸透できなかった、交付金対象要件の緩和等の修正を国に要望したいという地元の声であった。

②喜界島喜界町の場合

喜界町も、町内に58台のハーベスタを所有し、A-4の収穫受委託型で要件確保を目指してきた。収穫受託が9割以上を占め、受託料金は5,400円（デトラッシャー代込み）で、島・町統一（2012年3月時）となっている。今後はゴマ生産が盛んなため植付けの時間の短縮化が急務となるので、収穫だけでなく、植付け作業の受委託が重要になってくる可能性があるといっている。

③その他の地区

受託料金としては、西之表（種子島）では6,615円（2011年3月時）、和泊（沖永良部）で5,000円（2010年3月時）と若干の差があるが、総じて5,000円から6,000円台となっている。

5. 新制度への各地の対応と新制度の評価

（1）要件区分対象者の推移 —沖縄と奄美の相違—

交付金対象者になるための地域の対応（要件区分別生産者数の変化）を農畜産業振興機構の資料から資料13のようにまとめた。A-5の特例が2009年産でも沖縄では40%を超えていた。特例廃止に伴い、沖縄ではA-3とA-4の並存型で事態を乗り切ろうとしている。

一方、鹿児島は、A-4の収穫受委託型での対応が早く、A-5の割合は15%に過ぎなかった。基本的にはA-4の受委託型であるが、徳之島天城町がA-3での対応を目指したため、その分A-3が出ている。

資料14では、特徴のある推移を示した自治体を選択して区分別人数の変化を示した。

①奄美市と②の喜界町は典型的なA-4受委託型であり、早くから小型ハーベスタの導入による作業効率化を図っていた所である。③の天城町は、奄美で唯一A-3での対応を図った所である。その実態と詳細は今後の調査に譲りたい。

④の本島南部は、経営規模の小さい地域であり、特例措置の比率が非常に高く、10年産から何とかA-3による対応で交付金支給が可能になった所である。⑥の宮古は、特例をA-4により解消させた沖縄では珍しい地域である。⑤の大東島は、経営規模が最大で、効率のよいキビ作が実践され、

資料13 鹿児島県、沖縄県の要件区分対象者の推移

(単位：人，%)

要件 区分	鹿 児 島 県					沖 縄 県				
	07年	08年	09年	10年	11年	07年	08年	09年	10年	11年
A-1	815 (8.8)	938 (10.3)	1,044 (11.5)	1,070 (11.9)	1,059 (12.0)	308 (1.8)	371 (2.3)	455 (2.8)	395 (2.5)	328 (2.1)
A-2	674 (7.3)	641 (7.0)	500 (5.5)	366 (4.1)	323 (3.7)	1,585 (9.4)	1,428 (8.7)	790 (4.8)	1,219 (7.6)	1,423 (9.2)
A-3	180 (2.0)	220 (2.4)	204 (2.2)	1,474 (16.4)	1,682 (19.1)	71 (0.4)	91 (0.6)	87 (0.5)	7,208 (44.8)	7,783 (50.5)
A-4	4,858 (52.7)	5,046 (55.2)	5,958 (65.6)	6,074 (67.6)	5,765 (65.3)	4,311 (25.5)	4,819 (29.3)	8,438 (51.6)	7,268 (44.8)	5,890 (38.2)
A-5	2,686 (29.2)	2,296 (25.1)	1,329 (15.2)	— —	— —	10,648 (62.9)	9,725 (59.2)	6,572 (40.2)	— —	— —
合計	9,211	9,141	9,085	8,984	8,829	16,923	16,434	16,342	16,090	15,424

(注) 上段が対象者で人，下段は合計に占める比率で%。A-1（認定農業者や特定農業法人），A-2（1ha以上の農家，4.5ha以上の協業組織），A-3（4.5ha以上の共同利用組織の構成員，A-4（基幹作業の受委託型），A-5（特例措置）。

(出所) 農畜産業振興機構ホームページ資料より著者が加工。

資料14 自治体別にみた要件区分対象者の推移

(単位：人)

	①奄美市					②喜界町				
	07	08	09	10	11	07	08	09	10	11
A-1	49	48	49	43	34	72	81	100	108	99
A-2	27	21	17	10	5	132	124	97	82	68
A-3	0	0	0	0	0	9	11	7	13	20
A-4	314	352	381	447	430	385	376	409	462	467
A-5	147	120	66	—	—	108	93	60	—	—
合計	537	541	513	500	469	706	685	673	665	654
	③天城町					④沖縄本島・南部				
	07	08	09	10	11	07	08	09	10	11
A-1	61	92	101	99	82	36	42	50	49	36
A-2	61	54	40	11	12	148	117	153	201	215
A-3	15	15	18	924	937	0	0	0	3,245	3,687
A-4	831	831	869	5	53	773	861	923	563	31
A-5	126	126	34	—	—	3,352	3,195	3,066	—	—
合計	1,094	1,068	1,062	1,044	1,003	4,309	4,215	4,192	4,058	3,929
	⑤南大東村					⑥宮古島				
	07	08	09	10	11	07	08	09	10	11
A-1	25	25	24	22	22	90	85	80	51	22
A-2	6	5	14	0	0	867	735	3	0	2
A-3	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
A-4	200	206	200	213	205	1,060	1,352	4,816	4,950	4,976
A-5	0	0	0	—	—	2,942	2,718	2	—	—
合計	231	236	238	235	228	4,959	4,890	4,901	5,001	5,000

(出所) 資料13に同じ

資料15 基幹作業別にみた受託者数及び受託面積

鹿児島県	耕起・整地	株出管理	植付け	防除	中耕培土	収穫
19年産	17 208	20 162	8 99	—	—	253 42,431
20年産	9 37	9 42	11 65	—	—	329 45,951
21年産	44 287	88 1,206	66 51	—	—	375 53,365
22年産	46 662	58 299	40 326	28 12,651	46 312	372 59,106
23年産	45 552	49 368	40 291	29 14,504	41 436	397 56,961
沖縄県	耕起・整地	株出管理	植付け	防除	中耕培土	収穫
19年産	10 145	9 115	8 96	—	—	192 43,619
20年産	19 397	8 79	11 99	—	—	84 38,927
21年産	12 276	6 25	7 163	—	—	50 64,913
22年産	28 751	22 567	14 134	101 27,318	10 62	62 57,394
23年産	1 15	2 16	—	102 28,000	3 13	25 52,786

(注) 左側数字は受託者数で単位：人、右側数字は受託面積で単位：ha。

(出所) 資料13に同じ。

収穫委託料金も2千円台と破格の安さで、来間氏が多額の差額地代が生じているとする地域である。

資料15では、受委託の基幹作業の内容を見たものである。収穫作業と並んで防除が2大看板となっていること、その他の作業が増えるというより減りつつあることがうかがえよう。特に、沖縄県では防除の地率が22年産から飛躍的に高まっている。

(2) 新制度の評価

さとうきび新政策は、前述したように、沖縄の農業研究者からは批判が多い。しかし、奄美農業でみると、資料16にわかるように、さとうきびのハーベスタ収穫率が軒並み上昇している。さとうきび生産の合理化・効率化とこの制度がどう結びつくかは最大の議論となろうが、機械化がこの制度によって助長されたのかどうかを判断するには、今後の詳細な調査が必要となる。

資料16 奄美群島大型製糖工場のハーベスタ収穫率の推移

	2006年産	2007年産	2008年産	2009年産	2010年産
生和糖業（喜界島）	63.0%	66.7%	70.7%	76.0%	79.8%
富国製糖（大島本島）	62.6%	68.1%	72.3%	77.5%	83.5%
南西糖業（徳之島）	68.8%	76.2%	79.2%	84.7%	90.4%
南栄糖業（沖永良部島）	68.9%	71.6%	75.2%	81.0%	87.7%
与論島製糖（与論島）	20.2%	26.9%	30.3%	40.3%	43.3%

(出所) 鹿児島県「さとうきび及び甘しょ糖生産実績」各年版より。

6. 結びに代えて

本稿では、2007年産から始まったさとうきび品目別経営安定対策の制度内容と地域・農家の対応を資料と数値によって探ってみた。この制度は、外圧による側面が強く、制度を実質化すればする

資料17 与論島の要件区分対象者の推移

(単位：人，％)

要件区分	与論町				
	07年	08年	09年	10年	11年
A-1	44 (5.7)	53 (6.7)	52 (6.7)	61 (8.0)	57 (7.6)
A-2	113 (14.6)	106 (13.5)	45 (5.8)	43 (5.7)	26 (3.5)
A-3	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
A-4	0 (0.0)	0 (0.0)	339 (43.9)	654 (86.3)	667 (88.9)
A-5	618 (79.7)	627 (79.8)	337 (43.6)	— (—)	— (—)
合計	775 (100)	786 (100)	773 (100)	758 (100)	750 (100)

(出所) 資料13に同じ

ほど、小規模キビ作農家の経営が難しくなることが予想される。奄美地域で鍵となるのは、経営規模が小さい中で、耕地利用率が高く、キビ作が輪作の中心となっている与論島であろう。資料17でわかるように、与論島は、特例をA-4で解消した事例に入る。要件区分対象者の約9割がA-4であり、その大部分が収穫作業の受委託である。沖縄本島と比較的経営規模に近い与論島でのこの制度への対応過程をみることで、奄美地域におけるこの制度の評価に何らかの示唆を与えることができる。

【参考文献（注で示した以外）】

- ・木南章・木南莉莉「国内産原料糖の入札制度に関する経済分析」(http://homepage3.nifty.com/lily_kiminami/PR2003-2.pdf)
- ・千葉修『現代日本糖業史』（2002年10月）
- ・井上莊太郎「沖縄県におけるさとうきび作と製糖業の現状と課題」（『農林水産政策研究』第12号，2006年）
- ・来間泰男「さとうきび農業の動向と『直接支払い』－沖縄畑作地帯－」（『日本農業年報』通号33，2007年3月，農林統計協会）
- ・坂井教郎「沖縄におけるさとうきび農家の収穫委託の特徴－沖縄本島都市近郊地域を対象に－」（『農業経済論集』58（2），2008年2月）。

<農水省ホームページ編>

- 「食料・農業・農村政策審議会 中間論点整理」（平成16年8月10日）
- 「さとうきび，でん粉原料用かんしょに係る支援方策について」（平成17年12月）
- 「砂糖及びでん粉に関する新たな政策の展開方向」（平成18年2月）
- 「砂糖及び甘味資源作物をめぐる現状と課題」（平成18年2月）
- 「さとうきび政策の見直しについて－市場動向を反映した取引価格の形成と新たな経営安定対策－」（平成19年4月）農水省，農畜産業振興機構
- 「さとうきびの品目別経営安定対策 気になるQ&A10問」（平成21年3月現在）
- 「砂糖及びでん粉政策をめぐる現状と課題について」（平成23年9月）
- 「平成23砂糖年度に係る砂糖調整基準価格（案）及び平成23年でん粉年度に係るでん粉」