

EU砂糖クォータ制度廃止の経緯と 今後の展望

研究員 亀岡鉦平

〔要 旨〕

EUで1968年から行われてきた砂糖の生産調整政策である砂糖クォータ制度は、17年9月末をもって廃止される予定となっている。

EUにおける砂糖は、対域内・対域外双方において、歴史的経緯に規定され極めて政治的な扱いを受けてきた品目である。それは砂糖クォータ制度の内容と運用にも反映しており、特に81年以降においては、砂糖クォータ制度は補助金付きの輸出を裏づけるものとして機能してきた。しかし、2006年改革を経てEUは輸出地域から輸入地域へと転換し、同時に域内生産においては合理化・集中化が進んだ。それは主にドイツ・フランスへの集中とそれ以外の国々の縮小・撤退として表れており、今後もこの傾向は基本的に継続していくと予想される。

砂糖クォータ制度廃止は、2006年改革の延長としての性格を含みつつ、直接的には、EUの砂糖の国際競争力向上を基本的な理由として決断された。しかし、それは世界価格の上昇に依存した部分が大きく、EUの砂糖が安定的な国際競争力を獲得したわけではないと考えられる。したがって、砂糖クォータ制度の廃止後、EUが輸出地域に復帰するか否か等を予測することは難しいが、域内における合理化・集中化は引き続き継続すると考えられる。

目 次

はじめに

- | | |
|----------------------------|-------------------------|
| 1 砂糖クォータ制度の概要 | (2) 製糖業 |
| (1) EUの砂糖政策の概観 | (3) 域内生産と国際貿易の関係 |
| (2) 砂糖クォータ制度の制度内容 | 4 砂糖クォータ制度廃止の背景と砂糖価格の動向 |
| 2 歴史的背景と制度の展開 | (1) 2006年改革の延長として |
| (1) 旧植民地諸国との関係と域内砂糖経済の発展 | (2) 砂糖価格の動向 |
| (2) 砂糖クォータ制度の開始と輸出補助金との一体化 | 5 制度廃止に対する生産者側の立場 |
| (3) 2006年改革 | 6 制度廃止後の施策の検討状況 |
| 3 EUの砂糖経済の動向 | (1) EU法に示された方針 |
| (1) 甜菜生産 | (2) その他の施策の検討状況 |
| | おわりに |

はじめに

EUにおいては、生乳等の他の品目とともに、砂糖もクォータ制度の対象となってきました。その始まりは古く1968年まで遡るが、17年に終了が予定されている。

本稿は、開始以来の砂糖クォータ制度の展開とEUの砂糖経済の動向を整理しつつ、今般の砂糖クォータ制度廃止の経緯の説明を試みるものである。また、砂糖（甜菜^{てんさい}）の品目特性と砂糖に固有の歴史的経緯が政策のあり方を規定してきたことから、それらに重きを置いて論じる。

1 砂糖クォータ制度の概要

(1) EUの砂糖政策の概観

まず、EUの砂糖政策の全体像を確認すると、現在のEUの砂糖政策は、大きくは域内市場支援策と砂糖クォータ制度の2つに分けられる。前者としては、①価格政策^(注1)と②製糖業者に対する民間在庫補助の2つが重要な施策である。

砂糖クォータ制度は、この域内市場支援策の対象となる砂糖を量的に限定する役割を担っており、その点において両者は一体的である。すなわち、価格政策の対象となるのは砂糖クォータ量内の砂糖のみであり、民間在庫補助についても補助対象は砂糖クォータを保有する製糖業者に限定されている。

(注1) 価格政策として、参照価格（精製糖404.4ユ

ーロ/トン、粗糖335.2ユーロ/トン）と最低甜菜価格（26.29ユーロ/トン）が設定されている。

(2) 砂糖クォータ制度の制度内容

砂糖クォータ制度はEUにおける砂糖の生産調整・供給管理政策であり、68年に導入された。その骨子は次のとおりである。①砂糖クォータ（＝製糖可能割当量）を各加盟国に配分する。②次に、各加盟国はクォータを製糖業者（工場）に配分する。③販売年度（砂糖の場合は10月1日から翌年の9月30日まで）の終わりに、各加盟国レベルにおいて生産総量がクォータ量を超過した場合には、超過業者は超過量に応じた課徴金を負担する。

次に、現行の砂糖クォータ制度の具体的な内容のうち重要な部分について、同制度の根拠法（単一CMO規則〔規則1308/2013〕）に即して確認する。

クォータ制度の対象は、砂糖、異性化糖（イソグルコース）、イヌリンシロップである^(注2)（第134条）。砂糖クォータ制度の開始は68年であったが、異性化糖が対象となったのは77年から、イヌリンシロップが対象となったのは94年からである。また、現行のクォータ量としては砂糖クォータが圧倒的に多く（EU全体で1,353万トン）、異性化糖クォータは砂糖クォータの5%程度（72万トン）、イヌリンシロップクォータはほぼゼロとなっている。砂糖を保護するために、すなわち甜菜生産者と製糖業者を保護するために、消費において競合関係にある異性化糖のクォータ量は低く設定されてきた。

各国・各対象ごとのクォータ量の設定、

各国から製糖業者への配分といった砂糖クォータ制度の骨子について規定しているのは第136条である。

超過に対する課徴金は500ユーロ／トンとされ、各糖類のクォータ超過量それぞれに対して課される（第142条、規則967/2006第3～4条）。課徴金を支払うのは製糖業者である。現在の最低支持水準に相当するEU参照価格が404.4ユーロ／トンであるから、この課徴金の水準は相当に厳しいものであることがわかる。

砂糖生産に対しては、12ユーロ／トンの生産賦課金が課される（第128条）。これは後述の2006年改革以後に導入されたものであり、甜菜生産者と製糖業者双方が負担し、直接支払い等の予算に充当される。

なお制度の例外として、クォータ量として定められた以外の生産、すなわちクォータ外生産（out-of-quota）が許容されており、これらは課徴金の対象外となっている（第139、142条）。認められているのは、産業用（バイオエタノール、アルコール、医薬品向け等）の利用（第140条）、次年度分への持ち越し（第141条）等である。クォータ外生産が許容される理由としては、①甜菜生産は自然条件に左右されやすく、ある程度の超過生産は不可避的であること、②砂糖は食用以外にも多用途利用が可能であること、③過剰生産分の処理・保管が比較的容易であること、等が挙げられる。

砂糖クォータ制度の実施期限は、16/17販売年度（17年9月30日まで）とされている（第232条）。これまで時限立法に基づいて運

用され、延長が繰り返されてきたが、今回の期限は13年CAP改革の実施期間（14～20年）の途中にあたっており、新しい立法によって延長される予定が今のところないため17年9月30日で制度自体が廃止されると一般的に認識されている。

（注2）異性化糖は主にトウモロコシのデンプンから製造される。イヌリンは水溶性食物繊維からなる多糖類の一つであり、EUでは主にキク科の野菜であるチコリから製造されている。

2 歴史的背景と制度の展開

EUにおける砂糖は、対域内・対域外双方において、歴史的経緯に規定され極めて政治的な扱いを受けてきた品目である。それは対域内としては政策的保護として、対域外としては旧植民地に対する特惠待遇として表れ、砂糖クォータ制度の内容と運用にも反映した。ここでは、EUにおける砂糖の特殊性を顧慮しながら、砂糖クォータ制度のこれまでの展開過程を振り返ることとする。

（1）旧植民地諸国との関係と域内砂糖経済の発展

EU域内の砂糖経済は、現在もなお旧植民地時代からの歴史を反映している。現在のEU内で精製される砂糖の主な原料は域内で生産された甜菜由来の粗糖であるが、域外から輸入される粗糖を用いる工場もある。それらの粗糖は主に甘しゃ糖であり、現在のACPおよびLDC諸国において生産されたものである。ACP諸国とは、欧州各国の旧植民地であるアフリカ・カリブ海・太

平洋諸国のことであり、LDC諸国とは主に
アフリカに所在する後発開発途上国のこと
である。欧州の製糖業には、①奴隷に植民
地諸国のプランテーションで甘しゅ糖を生
産させ、②その甘しゅ糖由来の粗糖を植民
地から輸入し、③欧州域内で精製する、と
いう形で発展してきたという歴史的経緯が
ある。根拠を特惠的な協定からEPAへと移
行させつつ、現在もACP諸国からの粗糖輸
入は継続している。また、LDC諸国からも
EBA原則（武器以外のあらゆる品目について
関税等を適用しないこと）に依拠した特惠的
措置に基づいて粗糖を輸入し続けている。

EU域内において甜菜生産が発展したの
も、植民地諸国との関係から説明できる。
以上のような甘しゅ由来の粗糖を輸入し、
域内で製糖するという回路が形成された後、
大陸封鎖（1806年）によって欧州域内に流
入する粗糖が減少するという事態が発生し
た。これに対して、ナポレオン等の当時の
為政者は欧州域内での甜菜生産を勧奨し、
国家的な保護支援策を背景として、粗糖自
体の域内生産・自給を目指す体制が急速に
構築されていった。またそれに伴って甜菜
由来粗糖の製糖業も発展した。

上記のような歴史的経緯によって、EUの
砂糖経済においては、対外的には旧植民地
諸国からの輸入を受け入れ続けなければな
らない一方で、対内的には甜菜生産・製糖
業に対する保護も継続しなければならない
という政策の基調が形成された。後に見る
ように、砂糖クォータ制度はこれらの要請
に対応する制度として運用された。

(2) 砂糖クォータ制度の開始と輸出 補助金との一体化

砂糖クォータ制度の開始は68年に遡る。
開始の直接の理由は、一般的な生産調整政
策におけるような生産物の過剰ではなく、
保護に要する財政支出の抑止にあったとさ
れる^(注3)。欧州では18世紀末から砂糖の自給を
目指して甜菜生産が勧奨されたものの、国
際的に競合する甘しゅ糖に競争力において
劣るため価格支持等の対象とされてきたと
いう経緯があり、域内産の砂糖は常に何ら
かの保護と一体的なものとして扱われてき
た。しかし、それは国家の財政支出によっ
て成り立つものであり、次第にその抑制が
課題となっていった。そこで登場したのが
砂糖クォータ制度であり、クォータ制度を
導入することで保護自体は継続しつつも価
格政策の対象となる砂糖を量的に限定する
ことが企図されたのである。

しかし、70年代後半に域内生産量が域内
需要を上回り、生産過剰が顕在化する一
方で（後掲第2図）、価格維持に対する政治
的要求はなお強く継続した。また、英国の
EC加盟に際して、英国が歴史的に構築して
いた旧植民地諸国からの一次産品の輸入関
係をECとして再構築する必要が生じた（こ
れは75年にロメ協定として達成される）。それ
らの解決のために、砂糖クォータ制度は輸
出政策を内包した制度へと変化していく。

81年の規則1785/1981によって、砂糖ク
ォータ制度は輸出補助金と一体的な制度と
して改変され、域内砂糖保護施策としての
性格を強めた。同規則によって、クォータ

が割り当てられるA糖（Aクォータが割り当てられる）とB糖（Bクォータが割り当てられる）、クォータが割り当てられないC糖という区分がなされることとなった。Aクォータは国内消費量相当分、Bクォータはコスト削減のために大規模に生産する生産者向けのクォータで最終的には輸出補助金付きで輸出に回されるもの、C糖は輸出補助金なしで域外に輸出されなければならないもの、と区分された。もっとも、C糖への補助金なしは名目にすぎず、A・Bクォータ分の砂糖の域内販売や輸出による利益を輸出補助に利用し、輸出されていたのが実態であったという^(注4)。財政支出の抑止という当初の課題は、砂糖クォータを3つに区分することで解決され、新たに発生した生産過剰問題は、この3区分と一体的な輸出政策によって解決された。この時点において、砂糖クォータ制度は、補助金付きの輸出を制度的に裏づけるものへと変化したと言える。またこのような制度運用を通じて、EUは、旧来の植民地支配関係を引きずりつつ、後述の2006年改革までは国際的には砂糖の輸出地域としての地位を保った。EU域内の砂糖部門は、本来有している競争力以上の実績を、砂糖クォータ制度の運用を通じてあげてきたということである。

(注3) Mögele & Erlbacher (eds) (2011) p. 207ff.

(注4) 農産流通部・企画情報部 (1999), 小室 (2007) 481頁参照。

(3) 2006年改革

以上のような砂糖に固有の事情を帯びて運用されてきた砂糖クォータ制度は、2000

年代前半に重大な転機を迎える。上述のような輸出体制は、WTO農業協定における削減約束水準以上の補助金を実質的に伴った協定違反の運用であるとして、EUはブラジル・オーストラリア・タイといったEUと競合関係にある主要輸出国によってWTOに提訴されたのである。この事案に対して、WTOはEUの砂糖制度はWTO農業協定に違反するという判断を下し、EUは砂糖制度全般を大きく見直さざるを得なくなった。その対応としてEU内部で行われたのが2006年改革である。

2006年改革の主な内容は、①精製糖および粗糖の介入価格の廃止とEU参照価格の導入による価格支持水準の引下げ（EU参照価格は段階的に3分の2弱にまで引き下げられ、09/10年度以降は404.4ユーロ/トン〔精製糖〕となった〔後掲第3図〕）、②砂糖クォータ量の削減目標の設定（10年9月までにクォータ量の3割に相当する600万トンの削減）とそれに対する再構築助成金（restructuring aid）の支払い、③直接支払いに充当される生産賦課金の導入、④甜菜生産者への直接支払いによる甜菜最低価格引下げの補填（損失分の60%相当を補填）、⑤輸出補助金の廃止等である^(注5)。

また、2006年改革は、EUからの輸出補助金付きの輸出を見直すために行われた改革であったから、その制度的基礎であった砂糖クォータ制度におけるA糖・B糖・C糖の区分の廃止という形で砂糖クォータ制度を直接的に改変するものとなった。06/07年度から、A糖・B糖・C糖という区分は砂

糖・異性化糖双方で廃止された（異性化糖はA・BのみでCはなかった）。具体的には、A糖とB糖が統合されクォータの対象となる砂糖は1種類となり、C糖にあたる砂糖はクォータ外生産として扱われることとなった。

この2006年改革によって、EUは本来の競争力以上の輸出を可能とする制度的裏づけを失い、国際貿易上輸出地域から輸入地域に転化することとなった（後掲第2図）。EUは砂糖クォータ制度の巧みな運用を通じ、輸出補助金を用いることで輸出を成立させていたにすぎず、国際競争力自体は甘しや糖の主要生産国であるブラジルやタイといった国々に劣っていたためである。この変化は当然に域内の甜菜生産および製糖業に対して強烈的な合理化・集中化圧力として作用した。これによって、国によっては甜菜生産・製糖の大幅な縮小を選択することとなった（次節参照）。また、この措置が実効性を持ち得たのは、クォータを任意で返還した製糖業者に対する補償措置が設けられ、撤退を後押しする政策的措置が講じられたためであり、何らの措置を介さずに自生的に集中と合理化が達成されたわけではない点に留意する必要がある。

そして、欧州委員会が11年10月12日に公表したCAP改革案において、ついに砂糖クォータ制度の15年度での廃止（延長せず）が提起された（その後廃止時期は17年9月末に延期された）。

（注5）調査情報部調査課（2009）6頁以下等参照。

3 EUの砂糖経済の動向

ここでは、砂糖クォータ制度適用下にある近年の砂糖経済の動向を確認する。砂糖経済の把握に際しては、甜菜生産と製糖業それぞれを見る必要があるため、双方に言及した。EUは、04年と07年に加盟国が拡大したため、集計値は加盟時期別に分けてみる必要がある。以下本文および図表中の「既往加盟国」は、04年以前のEU加盟15か国を意味する。同じく「新加盟国」は、04年以降のEU加盟国を意味し、さらに適宜「04年加盟国」（10か国）、「07年加盟国」（2か国）、「08年加盟国」（1か国）に区分する。また、取り上げるデータの推移は、いずれも2006年改革によるEU全体としての合理化・集中化の傾向を示している。その内実をより具体的に把握するために、①甜菜生産地として残存したドイツ・フランス、②甜菜生産・製糖からの撤退傾向を明確に示したスペイン・イタリア、③新加盟国における主要生産国であるポーランドの計5か国については、個別に数値を示した。なお、EUにおいては甜菜の他に甘しやも生産されているが、生産国はポルトガルとスペインのみであり、EU全体として見た際の生産量は甜菜に比べてごくわずかなため言及しない。

（1）甜菜生産

甜菜生産について、生産量、1ha当たり甜菜産出量、甜菜生産者数の3点において確認する。

a 生産量

まず、生産量を見ると（第1表）、14年時点で、既往加盟国の生産量はおよそ1.05億トンであり、EU全体の生産量の8割程度を占めている。既往加盟国の推移を見ると、97年から14年にかけて13.7%減少した。期間を2006年改革前後の2期に分けて増減率を比べると、97年から05年の増減率はマイナス7.2%であり、05年から14年にかけてはマイナス7.0%となっており、減少の程度において2期の間の差は小さい。また、既往加盟国における生産の中心を占めるのはドイツとフランスであるが、両国の生産量が既往加盟国における生産量において占める割合は、97年時において既に50%弱を占めていたが、14年には60%超にまで増加している。

既往加盟国全体としてはこのような推移だが、加盟国それぞれによってこの間の推移は大きく異なる。元々生産量が他国の数倍多く、改革後も生産を維持したドイツ・フランスにおいては、97年から14年にかけて

それぞれ15.4%、9.5%生産量が増加した。増減率を見ると、97年から05年にかけては、それぞれマイナス1.9%、マイナス9.4%だが、05年から14年にかけては、それぞれプラス17.7%、プラス20.8%となっている。このように、ドイツ・フランスは改革後に生産量を伸ばした点に特徴がある。

他方でそれ以外の既往加盟諸国は、ドイツ・フランスとは逆の推移をたどった。特に傾向のはっきりしていたスペイン・イタリアを取り上げると、97年から14年にかけてそれぞれマイナス57.7%、マイナス72.6%も生産量が減少した。増減率を見ると、97年から05年にかけては、それぞれマイナス14.5%、プラス2.6%だが、05年から14年にかけては、それぞれマイナス50.5%、マイナス73.3%となっている。このように、スペイン・イタリアにおいては、生産量が著しく減少し、その減少は特に改革後に集中して起こったものであった。

また、新規加盟国の中で甜菜生産の中心

第1表 甜菜生産量(1997～2014年)

(単位 千トン, %)

	97年	05	14	増減量	増減率		
				97～14	97～14	97～05	05～14
EU全体	121,192	134,699	128,881	7,689	6.3	11.1	△4.3
既往加盟国	121,192	112,464	104,545	△16,647	△13.7	△7.2	△7.0
うちドイツ	25,769	25,285	29,748	3,979	15.4	△1.9	17.7
フランス	34,372	31,150	37,631	3,259	9.5	△9.4	20.8
スペイン	8,530	7,291	3,608	△4,922	△57.7	△14.5	△50.5
イタリア	13,803	14,156	3,784	△10,019	△72.6	2.6	△73.3
04年加盟国	-	22,235	21,545	△690	-	-	△3.1
うちポーランド	-	11,912	13,489	1,577	-	-	13.2
07年加盟国	-	-	1,399	-	-	-	-
08年加盟国	-	-	1,392	-	-	-	-

資料 FAO

(注) 1 04年加盟国の増減量・率は、97年ではなく加盟後(本表では05年)を起点として算出している。

2 「EU全体」の各数値は、各時点におけるEU加盟国の合計値である。

となっているのは、ポーランドである。04年加盟国全体としては、加盟後生産量は微減したが、ポーランドは13.2%生産量を増加させており、新加盟国の中での生産の中心地としての地位を維持している。

なお、甜菜作付面積の推移も甜菜生産量の推移と似通っており、97/98年から13/14年にかけてドイツとフランスにおいては相対的に小幅な減少あるいは微増であったのに対して、スペイン・イタリアにおいては^(注6)70%以上減少した。

(注6) EU agriculture -Statistical and economic information-各年

b 1 ha当たり甜菜産出量

作付面積と生産量の間関係を見る際には、併せて1 ha当たり甜菜産出量を確認する必要がある(第2表)。最新の13/14年時点での既往加盟国の1 ha当たり甜菜産出量は11.8トン/haであり、長期的には増加傾向で推移してきた。特に改革後05/06年から13/14年にかけて27.5%増と増加率が高まっ

たことがわかる。

生産の中心地であるドイツ・フランスを見ると、両国は次に見るスペイン・イタリアに比べると、1 ha当たり甜菜産出量の増加の程度は緩やかなものだった。

スペイン・イタリアについては、97/98年当時は既往加盟国全体の水準を下回っていたが、13/14年時点にはフランスに並ぶ水準にまで急上昇している。ポーランドを中心とした新加盟国においても、水準はなお既往加盟国に劣るものの、1 ha当たり甜菜産出量はEU加盟後に急増している。このような動きは、生産性において劣位にあった国の経営体の中で、1 ha当たり甜菜産出量の高かった経営体だけが2006年改革を経て^(注7)も残存したためと考えられる。

(注7) Agrosynergie (2011), p. 52.

c 生産者数

最後に生産者数を見ると(第3表)、生産者数はおよそ15年間の間に著しく減少しており、既往加盟国においてはおよそ6割の減少となっている。

国別に見ると、ドイツ・フランスの減少率は相対的に穏やかであり、特にフランスにおける減少率はマイナス13.3%と非常に小さい。それに対して、スペイン・イタリアは、既往加盟国全体として見た場合を上回る減少率を示した。特に、01/02年時ににおいて既往加盟国全体265千人の

第2表 1ha当たり甜菜産出量(1997~2014年)

(単位 トン/ha, %)

	97/98年 (a)	05/06 (b)	13/14 (c)	増減率		
				a~c	a~b	b~c
EU全体	8.5	8.6	11.1	30.3	1.2	28.8
既往加盟国	8.5	9.3	11.8	38.4	8.6	27.5
うちドイツ	8.0	9.2	10.2	27.5	15.0	10.9
フランス	11.2	11.0	12.7	13.4	△1.6	15.2
スペイン	7.7	9.4	12.9	67.5	22.3	36.9
イタリア	6.1	5.6	12.3	101.6	△9.0	121.6
04年加盟国	-	6.4	9.1	-	-	42.0
うちポーランド	-	6.1	9.3	-	-	51.7
07年加盟国	-	-	8.5	-	-	-
08年加盟国	-	-	7.4	-	-	-

資料 EU agriculture -Statistical and economic information-各年より作成
(注) 1 04年加盟国の増減率は、97/98年ではなく加盟後(本表では05/06年)を起点として算出している。

2 「EU全体」の各数値は、各時点におけるEU加盟国の合計値である。

第3表 甜菜生産者数(2001~2015年)

(単位 千人, %)

	01/02年 (a)	05/06 (b)	14/15 (c)	増減量	増減率		
				a~c	a~c	a~b	b~c
EU全体	265	286	142	△122	△46.2	8.1	△50.2
既往加盟国	265	210	104	△161	△60.7	△20.6	△50.5
うちドイツ	52	47	30	△22	△42.3	△9.6	△36.2
フランス	30	30	26	△4	△13.3	0.0	△13.3
スペイン	22	19	7	△15	△68.2	△13.6	△63.2
イタリア	70	40	8	△62	△88.6	△42.9	△80.0
04年加盟国	-	77	36	△41	-	-	△52.8
うちポーランド	-	73	35	△38	-	-	△52.1
07年加盟国	-	-	1	-	-	-	-
08年加盟国	-	-	1	-	-	-	-

資料 CEFS Sugar Statistics各年より作成

(注) 1 04年加盟国の増減量・率は、01/02年ではなく加盟後(本表では05/06年)を起点として算出している。

2 「EU全体」の各数値は、各時点におけるEU加盟国の合計値である。

内70千人を占めていたイタリアにおける生産者数は、14/15年にはわずか8千人にまで減少した。生産者数の減少についても、ドイツ・フランスとイタリア・スペインの間で傾向の違いがあったことがわかる。

また、生産者数においては、新加盟国が占める比重が大きく、その大多数はポーランドの生産者である。そのポーランドの生産者も、EU加盟後、73千人から35千人へと

半減した。

(2) 製糖業

製糖業については製糖工場数の推移と現在の製糖工場の立地状況を確認する。

稼働製糖工場数を見ると(第4表)、既往加盟国において、およそ15年間で143工場から72工場へと半分程度にまで減少した。この減少の背後には、単純な撤退とともに、

第4表 稼働製糖工場数(2000~2015年)

(単位 工場, %)

	00/01年 (a)	05/06 (b)	14/15 (c)	増減量	増減率		
				a~c	a~c	a~b	b~c
EU全体	143	183	109	△34	△23.8	28.0	△40.4
既往加盟国	143	117	72	△71	△49.7	△18.2	△38.5
うちドイツ	31	25	20	△11	△35.5	△19.4	△20.0
フランス	35	30	25	△10	△28.6	△14.3	△16.7
スペイン	15	11	5	△10	△66.7	△26.7	△54.5
イタリア	21	19	4	△17	△81.0	△9.5	△78.9
04年加盟国	-	66	30	△36	-	-	△54.5
うちポーランド	-	40	18	△22	-	-	△55.0
07年加盟国	-	-	4	-	-	-	-
08年加盟国	-	-	3	-	-	-	-

資料 第3表に同じ

(注) 1 04年加盟国の増減量・率は、00/01年ではなく加盟後(本表では05/06年)を起点として算出している。

2 「EU全体」の各数値は、各時点におけるEU加盟国の合計値である。

特に2006年改革以降においては合併・買収も含まれていると推察される。

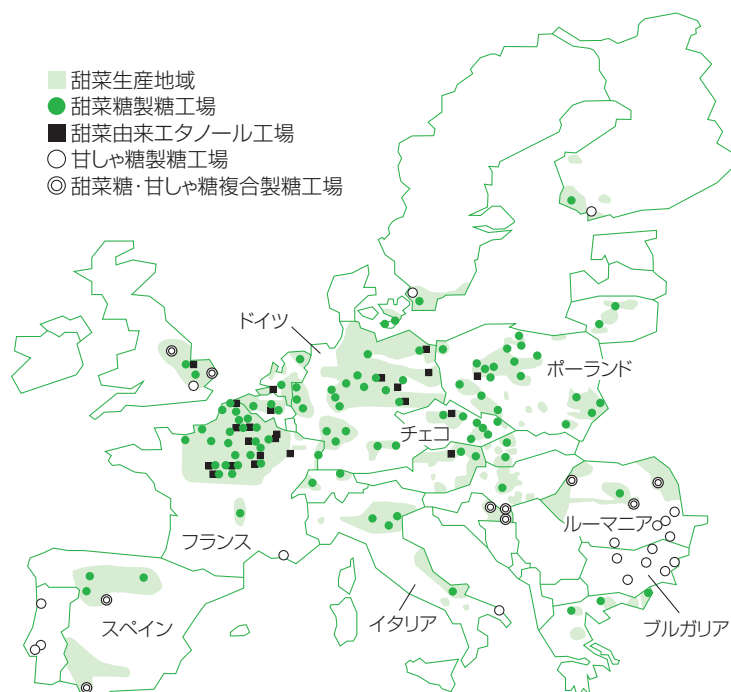
製糖工場数についても、やはり国別に推移の内実に差異があり、減少の程度が穏やかなドイツ・フランスに対して、急減したスペイン・イタリアという対比は鮮明である。また、生産者数と同様に製糖工場数についても大きな比重を占めていた新加盟国の動向を見ると、多くの工場が立地しているポーランドを中心として、EU加盟後に半減した。

EUにおける製糖資本は寡占化が進んでいる。特に有力

なのは、Tereos（フランス）、Crystal Union（フランス）、Südzucker（ドイツ）、Nordzucker（ドイツ）、Pfeifer & Langen（ドイツ）、であり、これらの企業が現存する製糖工場の相当数を経営している。これを砂糖クォータ制度の側から見ると、砂糖クォータは製糖工場が保有するものであるから、これらの企業が経営する工場に砂糖クォータの大半が帰属していることを意味しており、その割合は70%を超えているという^(注8)。

また、業者ごとに特徴があり、例えば、Tereos、SüdzuckerおよびNordzuckerは、その株式の多くを甜菜生産者または生産者の組合組織が所有しており、またバイオエタノール開発等非食用製品の製造にも着手している。このように、2006年改革を生き

第1図 甜菜生産地の分布、製糖工場の立地



出典 CEFS Sugar Statistics 2013

(注) ブルガリアとルーマニアに甘ん糖製糖工場が集中しているが、両国周辺において甘ん糖が生産されているわけではなく、これらの工場は輸入粗糖を精製するための工場である。

延びた製糖業者は、多角化を行い得るような大規模な業者である。

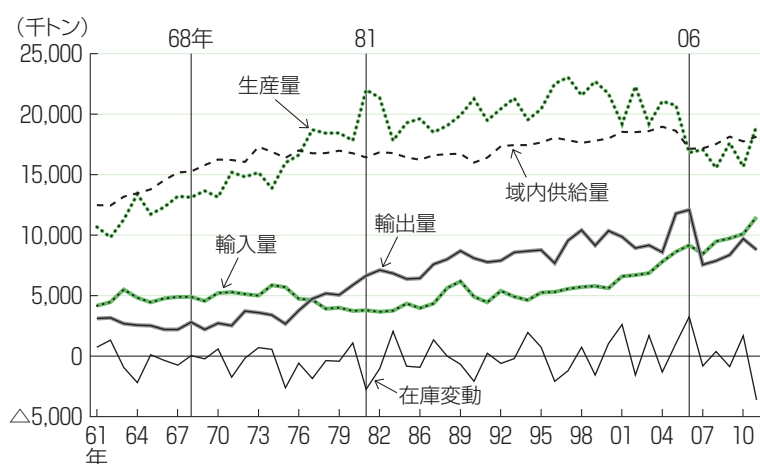
また、EU内の製糖工場および甜菜生産地域の現在の分布図は第1図のとおりである。製糖工場は、フランス北部、ドイツ中部、ポーランド西部、チェコにまたがる地域に多く立地している。

(注8) Rezbová, H., Maitah, M., & Sergienko, O. I. (2015). また、同論文は糖業資本の株式所有構造にも併せて注目している。

(3) 域内生産と国際貿易の関係

最後に、域内生産と国際貿易の関係を確認する(第2図)。70年代後半に生産量が域内供給量を上回り、また輸出量が輸入量を上回るようになった。この点は、前項2(2)において確認した砂糖クォータ制度の展開

第2図 EUにおける砂糖(Raw Equivalent)の需給



出典 FAO

(注) 1 現在のEU加盟28か国について、61年から遡ってそれぞれの合計を算出している。

ただし、クロアチア、チェコ、エストニア、ラトビア、リトアニア、スロヴァキア、スロヴェニアの7か国については、92年または93年以前の数値は含まれていない。

2 輸入に関しては、ACP諸国からの輸入が過半を占めるが、一国単位で見ると最大の輸入先はブラジルである場合が多く、10~20%超を占めている場合が多い。

と合致する。その後、生産量は大小の変動を伴いながら2006年改革頃までは増加基調にあった。また、域内供給量は大きな変動はなくほぼ一定量で推移してきた。これに対して輸出入は、80年代以後は次第に輸出货量が増加していたものの、2006年改革後には輸出货量が急減することで輸入量が上回るようになり、以後は輸入量が増加している。EU固有の統計に基づいて近年の動向を見ても、このような関係に大きな変動はないようである。以上のように、EUにおける砂糖需給は、砂糖クォータ制度をめぐる政策展開と一体的な動きを示してきた。

4 砂糖クォータ制度廃止の背景と砂糖価格の動向

以上まで概観したように、砂糖クォータ制度は砂糖という品目の特殊性（主に旧植

民地諸国との間の歴史的関係に由来する）に規定されつつおよそ50年間継続した。そしていよいよ17年に廃止される見通しとなっているが、ここでは、11年というタイミングで廃止が決断された背景について、2つの観点から検討・整理する。

(1) 2006年改革の延長として

まず、砂糖クォータ制度の廃止は、既述の2006年改革の

延長としてある意味で必然的に導かれたものと捉えることができる。

2006年改革以前の砂糖クォータ制度は、輸出補助金付きの輸出を前提として制度設計されたものであった。その点はA糖・B糖・C糖の3区分に端的に表現されていた。しかし、WTOでの争訟を通じて輸出の道が断たれたことにより、貿易政策と一体的であった砂糖クォータ制度はその存在意義の相当の部分を失ってしまったと考えられる。よって、2006年改革は直接に砂糖クォータ制度の廃止を企図したものではなかったが、廃止の方向を実質的に規定したものだったと言える。

また同時に2006年改革は、砂糖クォータ量の削減を通じて域内甜菜生産・製糖業の撤退と合理化を進めつつ、域内の精製糖生産量の減少を方向づけることで、域内の精製糖過剰を回避する体制を構築するという

役割も担った。このように、2006年改革は、従来の体制での輸出が困難となったことに対する域内の砂糖経済の適応策としての側面も有していた。さらに、このような2006年改革に伴う域内対応は、製糖業の大幅な撤退・縮小を伴いつつ、域内の精製糖過剰の継続的な解消をもたらしたという点において、生産過剰対策としての砂糖クォータ制度の意義を相当にそぐという機能を不可避的に担うこととなった。

(2) 砂糖価格の動向

また、制度廃止が決定された11年当時の世界価格動向を振り返ると、決定の背景には、EU域内価格、政策価格であるEU参照価格、世界価格の三者間の関係の変化があったことがわかる。

各価格の推移を第3図に基づき時系列に見ていくと、第一に、09年夏頃までは、EU域内価格はEU参照価格に近い価格で推移

しており、また世界価格を大きく上回っていた。この時期の世界価格は、ブラジルやインドといった主要砂糖生産国における生産が好調で世界的には供給過多気味であったために低位だった。

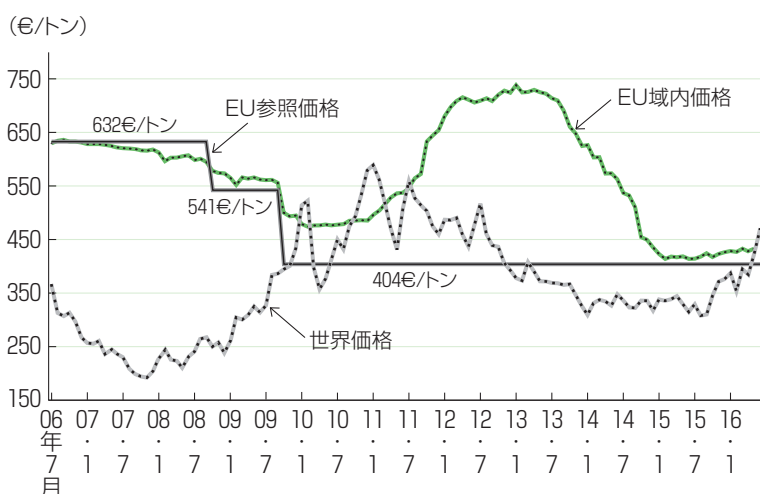
第二に、07年秋頃から10年初頭頃まで、世界価格は上昇傾向にあった。この背景には、ブラジルやインドといった主要砂糖生産国において、天候不順のため生産が落ち込んだことが背景にある。また、2006年改革に伴うEUによる輸入の増加も世界価格の上昇に作用した。

第三に、EU参照価格は段階的に下げられ、それに連動してEU域内価格も下落した。

第四に、その後EU参照価格は404ユーロ/トンに引き下げられ、EU域内価格はそれ以前のEU参照価格541ユーロ/トンを下回る時期が09年秋頃から11年夏頃まで続くが、この期間中、EU域内価格は上昇傾向にあった世界価格をしばしば下回っている。

以上のように、09年から11年頃にかけて、①主要生産国における天候不順等を理由とした世界価格の上昇、②EU参照価格を段階的に引き下げることによるEU域内価格の低下が起こっており、一時期は世界価格がEU域内価格を上回るまでに至った。このようにして発生した世界価格とEU域内価格の接近をもって、砂糖クォータ制度は廃止し得るという基本認識が醸成され

第3図 EU域内価格, EU参照価格, 世界価格(ロンドン市場)



出典 AGRI C 4 Committee for the Common Organisation of Agricultural Markets 30 June 2016.から筆者加筆

たとえられる。

さらにその後の価格の推移を追うと、まず、12年以後EU域内価格は再び世界価格を大きく上回る事となった。特に13年度に関しては、主要生産国であるドイツにおける天候不順がEU域内価格上昇の大きな理由となった。しかしその後主産地における好天による生産増等から次第にEU域内価格は低下し、15年以後はEU参照価格とほぼ同水準で落ち着くに至っている。他方で、近時の世界価格はエルニーニョ現象による減産傾向等から微増傾向にあり、EU参照価格を上回るまでに至っている。

このように、砂糖価格は域内域外ともに天候をはじめとした様々な要因に左右される傾向が強い。制度廃止の基礎となった11年当時の価格動向も、現時点において振り返ると、世界価格の上昇を基調とした「その瞬間の情勢」だったという印象を少なからず受けるものであった。また、生産の合理化は域内において確かに進展したが、それが安定的な国際競争力の獲得に直結したとは言い難く、したがって砂糖クォータ制度の廃止後にEUが再び輸出地域に復帰するかどうかを含めて今後の動向を見通すことは難しい。

5 制度廃止に対する生産者側の立場

ここでは、14年11月に実施した甜菜生産者団体と製糖業者団体に対するヒアリングに基づき、砂糖クォータ制度の廃止に対す

る両者の見解を整理する。

砂糖をめぐる生産者側の立場について理解するには、甜菜生産者と製糖業者の双方を取り上げる必要がある。EUレベルの団体として、甜菜生産者団体としてはCIBE (International Confederation of European Beet Growers) があり、製糖業者団体としてはCEFS (European Committee of Sugar Manufacturers) がある。

両者は、砂糖クォータ制度の廃止に反対する立場から協調してロビー活動を行い、当初、15年と予定されていた廃止時期を17年に延長させることに成功した。もっとも、本来は20年までの延長を目標としており、17年までの延長という結果には妥協的な面もある。なお、砂糖の需要者である菓子・清涼飲料生産業者団体のCIUS (the Committee of European Sugar Users) は、予定どおりの15年廃止を主張し対立していた。

両者が廃止の延期を訴えていた背景には、国際競争力を十分に獲得するための準備期間が必要だという認識があったようだが、砂糖クォータ制度の廃止自体に対して強く反対するという意図はなかったように思われる。2006年改革を経験して域内の合理化と減産は既に相当に進んでおり、そのなかでも自身の競争力に一定の自信を持っているドイツやフランスといった主要国の意向が働いていると考えられるためである。したがって、甜菜生産者・製糖業者団体は、廃止が先延ばしになればなお良いが、廃止についてそこまでの危機感を抱く必要はない、といった程度に考えていたと見るのが

妥当だと思われる。また、大規模な変化を伴った2006年改革を既に経過しているため、砂糖クォータ制度の廃止は生産サイドに対してそれほどの変化を生起するものではなく、今回の廃止は2006年改革の延長上にあるものと両者とも受け止めている。

以上のように甜菜生産者と製糖業者の関係は非敵対的であり協調的である。この点は甜菜の品目特性から説明できる。甜菜は収穫後の劣化が著しく、収穫後できる限り早期に加工しなければ、精製して得られる砂糖の収量に悪影響がある。したがって、砂糖生産量を最大化しかつ限られた能力の製糖工場を効率的に稼働させるためには、甜菜生産者と製糖業者が密接に連携し、生産量・収穫時期・搬出時期・工場稼働時期について綿密な計画を立てる必要があり、両者が協調することこそが合理的だと捉えられているのである。また、天候により生産が左右されやすいことも、協調的行動の必要性を高めている。

6 制度廃止後の施策の 検討状況

砂糖クォータ制度の廃止後の砂糖経済において重要な施策として残るのは、主にはEU参照価格に基づく市場支持と甜菜生産者への直接支払いである。価格形成への関与は最小限にとどめ、農業者に対しては所得補償を重視するという共通農業政策の基本姿勢が砂糖経済に対しても基本的に適用されるが、他方で砂糖クォータ制度の廃止

に伴う価格下落等による悪影響の緩和措置も要請されている。以下では、砂糖クォータ制度の廃止後の施策の検討状況につき整理する。

(1) EU法に示された方針

単一CMO規則（規則1308/2013）およびその付属文書は、甜菜・砂糖を含む複数の品目について、生産者と加工業者の今後の関係のあり方に関する共通の枠組みを提示している。その主な内容は、①生産者と加工業者の契約関係化（所定の内容を含む成文契約を取り結ぶことで両者の関係の均衡化を目指すこと）、②価格交渉力の強化等を目的とした生産者の組織化、③垂直部門間組織の結成（生産者レベルだけでなく、加工、販売まで含めた垂直横断的な連携を実現し、当該品目としての総合的な競争力を向上させること）の3点である。

これらの内容は、生産者と加工業者が対立的な品目（生乳等）においては適切な運用が求められるべきものだが、前述のとおり、砂糖に関しては両者の連携が十分に達成されているように思われる。したがって、これらの施策は砂糖に関してはさほど意味を持たないのか、それとも砂糖には両者の関係とは別の市場政策として対応すべき課題が存在するのか、法内容の運用を具体的に把握したうえで評価することが求められている。

(2) その他の施策の検討状況

上記の規則とは別に、欧州委員会農業総

局等においては、砂糖クォータ制度の廃止に伴い増産と砂糖価格の下落、粗糖輸入の減少が予想されることから、クォータ外生産糖の処理や民間在庫補助を含めた追加的な支援策の是非等が議論されてきた。^(注9)

また、欧州委員会および各国の代表によって構成されている「砂糖市場の将来に関する専門家グループ」(the Expert Group on the Future of the Sugar Market)の会議において、砂糖クォータ廃止後の域内砂糖経済に関する議論が蓄積されている。この「専門家グループ」による会議は、15年以後現在までに3回開催されたことが確認されるが、その検討内容から何らかの施策の実施に関係するものを取り上げると、①砂糖価格モニタリングシステムの更新の是非、②EU域内に存在する甘しゃ糖精製業者への配慮の是非等が議論されている模様である。

域内生産について一定の合理化・集中化は進展したものの、砂糖クォータ制度廃止前後における価格の急落は回避が模索されてしかるべきものであり、そこに関わる特別の施策に議論が集中しているようである。そのような議論状況は、一方では何らかの介入的かつ長期継続的な新施策は検討されていないということを意味している。砂糖クォータ制度の廃止後に介入的性格のものとして残るのは基本的に参照価格制度だけであり、あとは残存した生産者・製糖業者の一層の協調と自助努力が要請されていることがわかる。

(注9) 甜菜価格は15%下落、粗糖輸入量は40%減少などとの見立てがある(Agra Focus [May, 2015], Agra Focus [August, 2015])。

(注10) Agra Europe (26, January, 2015)。

おわりに

EUの砂糖部門は、必ずしも国際競争力を有していたわけではないものの、歴史的背景に強く規定された砂糖クォータ制度の運用を通じて、輸出地域としての地位を保持してきた。これが2006年改革を機に輸入地域に転じ、同時に甜菜生産・製糖の合理化が急速に進展した。

また、砂糖クォータ制度の廃止の背景には、この2006年改革との実質的連続性ととも、世界価格とEU域内価格の接近があった。しかし、両者の接近はEU域内の砂糖経済が本質的に国際競争力を獲得したために起こったというより、①主要生産国における天候不順と、②EU参照価格の段階的引下げによるEU域内価格の低下により生じたものと考えたほうが妥当性が高いように思われる。併せて近年の価格動向を見ても域内外ともに相応の変動を続けており、世界価格とEU域内価格の間に何らかの固定的な関係性を見いだすことは難しい。

したがって、砂糖クォータ制度の廃止後、EUが輸出地域に復帰するか否か等国際市場におけるEUの地位を予測することは難しい。しかし、域内生産の動向としては、今後も甜菜生産・製糖業の合理化・集中化は引き続き継続すると考えられる。

最後に、今後の砂糖経済の推移を展望するうえで念頭に置くべき論点の一つとして、異性化糖の問題がある。この点について前

述のヒアリング先から得た情報を踏まえつつ指摘を加えたい。

砂糖には、他の品目とは異なる固有の問題として、異性化糖との競合という問題がある。砂糖と同様に異性化糖クオータも17年に廃止される予定となっているが、これは砂糖保護策の一つを撤廃することを意味している。なぜなら、クオータ制度の下で異性化糖クオータ量が砂糖クオータ量の5%程度に設定されてきたために、EUにおける糖類消費量に占める異性化糖消費量は他国に比べて非常に低く抑えられてきたが（アメリカが50%弱、日本が約40%であるのに対してEUはクオータ量とほぼ同じ約5%）、制度廃止によってその基礎が失われることになるからである。他国の消費動向を鑑みるなら、EUにおいては異性化糖の消費には伸びしろがあると見ることもできる。異性化糖の消費量を予測するのは難しいが、特に砂糖価格の高騰や異性化糖原料（トウモロコシ等）の安値が継続的に生じれば、異性化糖のシェアが拡大しやすい環境が形成されることになるだろう。

<参考文献>

- ・亀岡鉦平（2015）「現行のEU砂糖生産割当制度の概要及びその廃止（2017年9月末）後の砂糖政策の検討状況」農林中金総合研究所『農林水産省 平成26年度海外農業・貿易事情調査分析事業（欧州）報告書』（Ⅲ-1～Ⅲ-37頁）
- ・川北稔（1996）『砂糖の世界史』岩波書店
- ・是永東彦（2007）「EU共通砂糖政策の改革とその影響」国際農林業協力・交流協会『農林水産省 平成18年度海外情報分析事業欧州地域食料農業情報調査分析検討事業実施報告書』（1～16頁）
- ・小林弘明（2005）『WTO, FTAと日本農業—政策

評価分析による接近—』青山社

- ・小室程夫（2007）『国際経済法新版』東信堂
- ・斎藤祥治・内田豊・佐野寿和（2010）『砂糖入門』日本食糧新聞社
- ・調査情報部調査課（農畜産業振興機構）（2009）「EUの糖業事情（1）」『砂糖類情報』5月号
- ・調査情報部調査課（農畜産業振興機構）（2011）「EU砂糖産業の構造—制度改革が砂糖産業に与えた影響—」『砂糖類情報』3月号
- ・豊嘉哲（2005）「CAP改革とACP」『山口経済学雑誌』54巻4号, 9月（587～614頁）
- ・農畜産業振興機構編（2012）『変貌する世界の砂糖需給』農林統計出版
- ・農産流通部・企画情報部（農畜産業振興事業団）（1999）「EU砂糖制度等の概要について」『砂糖類情報』5月号
- ・Agrosynergie（2011）, *Evaluation of CAP Measures applied to the Sugar Sector -Final Report-*.
- ・Burrell, A. et al. (2014), *EU Sugar Policy-A Sweet Transition After 2015 ?*, European Commission.
- ・Dombert, M. & Witt, K. (Hrsg.) (2011), *Münchener Anwalts-Handbuch Agrarrecht*, München, C.H. Beck.
- ・Europäischer Rechnungshof (2010), *Hat die Zuckermarktreform ihre wichtigsten Ziele erreicht ?*, Sonderbericht, Nr.6
- ・European Commission (2006), *The European Sugar Sector -A Long-term Competitive Future-*.
- ・Marks, S. V. & Maskus, K. E. (eds.) (1993), *The Economics and Politics of World Sugar Policies*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- ・Mögele, R. & Erlbacher, F. (eds) (2011), *Single Common Market Organisation- Article-by-Article Commentary of the Legal Framework for Agricultural Markets in the European Union-*, München/Oxford/Baden-Baden, C. H. Beck/Hart/Nomos.
- ・Rezbová, H., Maitah, M. & Sergienko, O. I. (2015), "EU Quota Sugar Market Concentration - the Main Drivers of EU Sugar Market", *AGRIS On-line Papers in Economics and Informatics*, 7(4) Dec., pp. 131-142.

（かめおか こうへい）