

# オーストラリア砂糖の 生産・流通構造と価格政策

浜田 好通

## 目次

はじめに

### 1. 生産の統合と調整

- (1) サトウキビ栽培の立地と経営形態
- (2) クィーンズランド州政府による生産管理
  - (a) 土地の割当てと編成替え
  - (b) 農場最大値
- (3) 粗糖工場を中核とする統合
  - (a) 粗糖工場の分布と集中
  - (b) 法令と「地方裁定」に支えられる栽培農民と粗糖工場の分配関係
  - (c) 粗糖の大量貯蔵および搬出のシステム

### 2. 市場メカニズムと価格政策

- (1) 国内市場の構造
  - (a) 粗糖と精製糖の販売体制——砂糖公社と CSR
  - (b) 国内価格の決定方式
- (2) 世界市場とオーストラリア砂糖
  - (a) オーストラリアの砂糖輸出と海外販売機構
  - (b) 世界の砂糖市場
  - (c) 自由化政策とオーストラリア糖業

## はじめに

オーストラリアは世界有数の砂糖産出国であり、国内で生産される粗糖のおよそ80%が海外に輸出されている。とりわけ近年、オーストラリアの砂糖業は、世界市場における激しい価格変動と厳しい競争に直面しながらも着実な発展を続け、高い品質の粗糖の安定的な供給によって国際的に高い評価を得ている。

この発展の背景には、砂糖生産の全体にわたる徹底した合理化と組織化の過程がある。サトウキビを栽培する農家は、ほとんど全面的に粗糖工場と垂直的に統合されており、この粗糖工場も相互に生産調整を続けるとともに、効率と立地の観点から工場の配置転換などの再編成を行っている。

さらに粗糖の輸送と販売は、高度に集中化されていて、特に輸出は全面的にこの集中化された輸送と販売のルートを通じて行われている。オーストラリア連邦政府とクィーンズランド州政府による一連の法的措置、および研究開発の体制もまた、こうした合理化・効率化と組織化を推進するうえで、きわめて大きな役割を果たしている。

本稿は、このオーストラリアの砂糖産業の現状を、生産の合理化と組織化を基盤とした輸送と販売の局面に焦点を合わせ、市場の変動の中でどのように価格設定を行い、とりわけ激変する世界市場に対してどのように適応しようとしているか、明らかにすることを目ざしている。このような分析は、ガット・ウルグアイ・ラウンド体制のもとで、世界的に農産物の自由化がクローズアップされている状況で、農業と加工食品業における積極的な対応と発展の典型例として、きわめて重要な意義をもっていると考えられる。

## 1. 生産の統合と調整

### (1) サトウキビ栽培の立地と経営形態

オーストラリアの砂糖はすべてサトウキビを原料として生産されているが、そのサトウキビの栽培は、クィーンズランド州のモスマン (Mossman) からニュー・サウス・ウェールズ州のグラフトン (Grafton) までの2,100kmにまたがる、北東部の海岸沿いの地域に集中している。ほとんどのサトウキビ農場は、海岸から50km以内のところに立地しており、内陸部にはまったくサトウキビ畑を見ることがない。州別にみると、オーストラリア砂糖の95%はクィーンズランドで栽培されるサトウキビから生産されており、残る5%がニュー・サウス・ウェールズで生産されているにすぎない。サトウキビ栽培のために耕作されている土地の総面積は約403,000haに達するが、このうちクィーンズランド

州が372,000<sup>㌠</sup>で92.3%を占め、残る31,000<sup>㌠</sup>をニュー・サウス・ウェールズ州が占めている。<sup>1)</sup>

サトウキビの栽培には、日のよく当たる、霜のない暖かい気候と、水はけの良い土地に、少なくとも年間1,500<sup>㌠</sup>の雨量を必要とする。クィーンズランド州とニュー・サウス・ウェールズ州北部の、海岸に近い地帯は、こうした条件を最もよく備えているのである。オーストラリアの他の州でも、西オーストラリアなどで栽培の可能なところはあるが、開発の提案も行われているが、現在のところ、この2州以外ではサトウキビは栽培されていない。

立地のうえでサトウキビの生産の圧倒的部分がクィーンズランド1州に、しかも海岸に近接した地域に集中していることは、後に見る粗糖工場との有機的統合、そして海岸にあるターミナルからの粗糖の積み出しに、密接に関わることになっている。それと同時に、海岸に沿って南緯16度から30度まで2,100<sup>㌠</sup>(北緯に置き換えればフィリピンの北部から鹿児島県南の諸島にまで達する)という、きわめて細長い地域に跨がっていることは、オーストラリアのサトウキビ栽培が、広い気候帯に及んでいることを意味する。この事実は天候の変化がすべての生産者に一様に影響を与えることが少なく、したがって安定した供給を可能にしているといえる。<sup>2)</sup>

サトウキビを栽培している農場の数は、クィーンズランドとニュー・サウス・ウェールズの両州を合わせて、約6,500を数えるが、その大部分は農民自身によって所有され、経営されている。いいかえれば、家族所有、家族経営が中心である。クィーンズランド州の農場の3分の2以上は、表1にみられるように、30<sup>㌠</sup>から90<sup>㌠</sup>の規模であり、その全体の平均は約65<sup>㌠</sup>である。農場の規模の調整は、資本と労働の経済性を確保し、コス

表1 クィーンズランド州における地域別の農場単位当たり割り当て面積の分布 (%)

地域	0～30 <sup>㌠</sup>	30～60 <sup>㌠</sup>	60～90 <sup>㌠</sup>	90 <sup>㌠</sup> 以上
北部	10.5	45.4	22.5	21.7
バーデキン	14.3	43.8	19.1	22.9
中央部	5.0	39.6	29.3	26.1
南部	18.8	51.0	15.9	14.3
全州	11.6	45.0	22.3	21.2

(出所) *The Australian Sugar Industry* (Report No.19), Industrial Commission, 6 March, 1992, p.23

1) *The Australian Sugar Industry* (Report No.19), Industrial Commission, 8 March, 1992, p.23

2) *Sugar Notes*, 1991, Queensland Sugar Corporation, p.7 ; *Australian Sugar Industry*, *op. cit.*, p.1

トを低くするうえで何よりも重要であり、後述するような独自の土地割当制度によって、それが実現されている。

サトウキビは、成熟した茎から短く切り取った挿し木から発芽し成育する。植え付けから収穫までには12ないし16ヶ月を要する。成熟したサトウキビは高さ2ないし4mになり、通常は砂糖の含有量が最大になる6月から12月の期間に収穫される。挿し木の植えつけから、雑草の除去、土壌に空気と水を入れるための耕作、さらには施肥や散水のために、機械や用具が開発され、大規模に使用されている。特に収穫には、どこの農場でも高速の刈り取り機が用いられている。もっとも、各農場の経営規模は小さく、ほとんどの栽培農民は請負業者にサトウキビの刈り取りを委託している。もちろん、個々の栽培業者が機械を所有していて、自分ですべて収穫を行う場合もある。<sup>3)</sup>

地平線の果てまで続くほどの広大な耕地に林立するサトウキビの列に沿って、この刈り取り機が移動していくと、瞬く間に、上端の葉の着いた部分が除かれながら茎が切り倒されてゆき、「ビレット billet」と呼ばれる短い長さに切断されて、檻のような大きい針金の容器 (wire bins) に積み込まれ、多くはトラクターを横づけにして牽引されていく。このサトウキビの「ビレット」を満載した容器は、ただちに気動車かトラックに積み替えられて、粗糖工場に送られる。<sup>4)</sup>

このようにサトウキビ農場の全体にわたって、自己所有ではないにしろ栽培・収穫・搬出の諸段階で機械が大幅に導入され、徹底した労働の節約が試みられている。それとともに、土地の単位面積当たりの生産性も、農法の開発とサトウキビの新種の採用によって着実に上昇してきている。1%の土地から収穫されるサトウキビは、平均して約84トで、それから約11トの粗糖が生産される。1930年代には、オーストラリアのサトウキビの平均生産高は%当たり40トで、これから5トの粗糖が生産されるにすぎなかったから、過去60年ほどの間に、土地の生産性が2倍以上になったことになる。むろん年により、地域によって産出量にかなりの違いがあるが、これは特に気候条件と灌漑の規模に左右されるところが大きい。<sup>5)</sup>

サトウキビを栽培している農民は、毎収穫期につねに同地域に所在する特定の粗糖工場に、自分の農場で刈り取ったサトウキビを引渡す。サトウキビは刈り取られると、たちまちのうちにそれに含まれる糖分の液の質が低下してしまうので、できるかぎり短い

---

3) *Australian Sugar Industry, op. cit.*, p.24

4) *Sugar Notes, op. cit.*, pp.8-10

5) *Australian Sugar Industry, op. cit.*, p.24; *Sugar Notes, op. cit.*, p.11

時間のうち（普通およそ16時間以内）に圧搾するために粗糖工場に引き渡されなければならない。農場から粗糖工場への迅速な輸送を確実にする主要な手段として、狭軌のレールが敷設され、気動車で牽引される連結した車両にサトウキビの「ビレット」の容器を積み込んで、効率的に運搬する。近年では、コンピューターを用いて、農場と粗糖工場間のサトウキビの移動がつねに監視・調整されるので、収穫されてから粗糖工場に到着するまで、16時間以上かかることはなくなっている。こうしたレールの延長距離は、オーストラリア全体でおよそ3,900<sup>6)</sup>に達しているが、これらはすべて、粗糖工場によって所有され、経営されている。トラックによる道路輸送で「ビレット」が運ばれる場合もあるが、この場合は農場から粗糖工場に直結した道路が大きな役割をはたすことになる。各農場が同じ地域の粗糖工場に統合される理由は、立地と同時にこのような輸送システムに組み込まれていることにもよるわけである。<sup>6)</sup>

他の多くの農産物の場合には、農場で収穫されたままのかたちで貯蔵することができ、加工されずに最終生産物として、あるいは原料として広く取引の対象になる。ところがサトウキビの場合には、加工されて粗糖になるまでは、市場を持たず、商品的価値を有しない。したがって栽培農民は本来的に、粗糖製造業者と一体化し、これに統合されることにならざるを得ない。

サトウキビを粗糖工場に引き渡した農民は、後に見る独自の価格制度にもとづいて支払いを受ける。この価格制度は農民と粗糖製造業者の双方に対して、高い効率性を達成するインセンティブを与えている。<sup>7)</sup>

## (2) キーンズランド州政府による生産管理

### (a) 土地の割り当てと編成替え

サトウキビ栽培と粗糖製造のあいだの緊密な関係は、キーンズランド州において、サトウキビを栽培する土地を、特定の粗糖工場の周辺区域に所在する農民に「割り当て」という、独自の制度を発展させることになった。

キーンズランド州の農民は、1991年に制定された糖業条例（Sugar Industry Act）のもとで、サトウキビを栽培できる土地について、ヘクタール単位で明記された割り当てを受けている。かれらは、割り当てを受けた土地の内部でならどこでも、サトウキビを栽培することができる。この割り当て地から収穫されるサトウキビは、指定された粗

---

<sup>6)</sup> *Sugar Notes, op. cit.*, p.11

<sup>7)</sup> *ibid.*, p.7

糖工場に輸送されなければならないが、工場の側もまた、割り当てられた土地からサトウキビを受け入れることを義務づけられている。割り当てを受けていない土地でサトウキビを栽培することは、禁じられてはいないが、このような土地で栽培されたサトウキビから生産される砂糖には、トン当たり1ドルの「懲罰価格 penalty price」が課せられることになっている。いいかえれば、農民はサトウキビを送りだす粗糖工場について基本的に選択権を有していないのである。若干の地域では、協定によってサトウキビを隣接区域の粗糖工場に送ることもできる。<sup>8)</sup>

このようなかたちで、クィーンズランドの砂糖生産の水準と立地が、間接的にはあるが、きわめて包括的かつ計画的に管理されているわけである。

1987年以前には、サトウキビ栽培農民の間で割り当て地を譲渡することは、きわめて厳しく制限されていた。割り当ては元来、指定された農場の特定の土地区画を単位として行われるものであり、たとえ現存する農場の境界の内部でも、割り当て変更の許可を得ることは容易でなかった。譲渡にたいする制限は、1987年に幾分か緩和され、農民は各自が属している粗糖工場区域内でなら、いかなる土地でも割り当ての15%までは使用を許されることになった。<sup>9)</sup>

1991年の条例のもとで、サトウキビ栽培農民の農場のどこでも、割り当て地としての使用が可能になり、粗糖工場の区域内と区域間の双方について譲渡（販売）のための規定が設けられた。粗糖工場の区域内の譲渡は、その区域の地方評議員会（local board）における多数決によって認められるが、区域間の譲渡については、双方の区域の地方評議員会のメンバーの満場一致の承認を必要とする。いいかえれば、割り当て地の譲渡は、粗糖工場の区域内より区域間の方が、厳しく制限されているのである。<sup>10)</sup>

1991年の糖業条例にもとづいて設立されたクィーンズランド砂糖公社（Queensland Sugar Corporation）は、クィーンズランドで生産されるサトウキビおよび粗糖に対して、量と質の両面から規制する責任を負う。公社は、サトウキビ栽培農民の割り当て地をある粗糖工場の区域から別の粗糖工場の区域へ譲渡するのを承認することができ（公社の認可する譲渡に対しては、地方評議員会の承認を必要としない）、これによってその農民は新しい区域において経営を改善する余地を与えられることになる。このばあい、新区

---

<sup>8)</sup> *Australian Sugar Industry, op. cit.*, p.37; *Sugar Notes, op. cit.*, p.43

<sup>9)</sup> *Australian Sugar Industry, op. cit.*, pp.37-38

<sup>10)</sup> 地方評議員会は現在25を数えるが、粗糖工場区域ごとにサトウキビ栽培農民と粗糖工場主の双方の代表によって構成され、州の法律の枠組みに支えられながら、後に見る「地方裁定」をはじめとして、農民と工場主の間の関係の調整と規制に大きな役割を果している。

域における割り当て地と引換えに、元の区域における割り当て地を手放さなければならぬことはいうまでもない。この手放された割り当て地は、その区域において再割り当てのために利用できる。公社はまた、特定のシーズンに収穫される割り当て地の面積について、比例的縮減を行う権限をもっている。いかなる調整も、クィーンズランド州のすべての割り当て地に対して、等しく適用されることになっている。

全体として割り当て地の面積は、この何年間にわたって増加してきており、1979年の333,000ヘクタールから1992年初めの397,000ヘクタールまで、19%増えている。割り当て地の増加は、過去においては、既存の割り当て地保有者に対して、無料で大抵は比例配分で認可されてきた。近年における拡張は、1988年に5%、1990年に8%、1991年に2.5%、1992年には5.5%であった。もっとも、実際に利用できる土地が限られていたり、拡張することが不経済的だったりして、すべての農民が提示された拡張を受け入れるとは限らなかった。応じられなかった増加割り当ては、再び比例配分で全産業に再提示されたが、すべての割り当てが応じられるまでには何年もかかることがあり、そのために、1991年以前の拡張のうちの約34,800ヘクタールは、効力がなくなってしまった。これは割り当て地総面積の10%前後に達している。

1991年の条例は、1991年から1995年までに、1年当たり最小限2.5%ずつ割り当てが拡張されることを要求している。追加割り当てを配分する方法は、明記されていないが、拡張の一定部分は既存の割り当て保有者に対して比例配分で提供されねばならない。1995年以後は、拡張はクィーンズランド砂糖公社によって決定されることになっている。<sup>11)</sup>

この条例にはまた、隣接し合っている粗糖工場の所有者が、粗糖区域を合併することを大臣に申請する規定がある。区域の合併が行われることによって、粗糖工場はこれまでより広い範囲の農場からサトウキビを搬入することができ、安定した供給を確保できると同時に、工場自体が統合されるならば、粗糖生産のより効率的な生産が可能になり得る。サトウキビ栽培農民の側から見ても、合併することにより、これまでの特定の粗糖工場の区域内に封じ込められていたのが、より広い区域内で割り当てを取得し、次にみる農場最大目標値を割り当て地の全体にわたって適用することが可能になる。

合併はまた、多くの行政的な要件を減らすことにより、農業経営の合理化を促進することにもなる。たとえば栽培農民にとっては、合併以前の粗糖工場の区域の境界を越えて再立地することを通じて、その経営を刷新し、あるいは「合理化する」ことが容易に

<sup>11)</sup> *Australian Sugar Industry, op. cit.*, p.38

なる。<sup>12)</sup>

要するに、新しい立法のもとでは、これまでクィーンズランド糖業の規模を制限してきた立法的抑制が緩和され、粗糖業が産業内活動の協力関係を維持しながら、フレキシビリティを改善しうる余地が広がっているのである。これによって、サトウキビの栽培農民と粗糖工場主が、世界砂糖市場における変化に応じて、積極的に対応しうる事が期待されているわけである。

(b) 農場最大値 (farm peaks)

以上のような土地割り当て制度を基礎として、生産の調整と組織化・合理化が行われるうに、クィーンズランド州内の糖業は、砂糖の生産管理に強い影響を与える独特の価格制度によって規制を受けている。

割り当てられた土地で栽培されるサトウキビに対する支払いは、「プール1」と「プール2」の二つの価格に基づいて行われている。「プール1」の価格はつねに「プール2」の価格より12%高く設定される。このいわば二重価格の制度を前提として、割り当て地を保有するサトウキビ栽培農民は一般に、粗糖に換算されたトン数で示された「農場最大値 (farm peaks)」という生産量の上限値を与えられる。これは各農場に振り当てられるサトウキビ生産の目標値とみることができ、この数値には「プール1」の価格で支払いを受けることのできる権利が伴っているところに特徴がある。割り当てられた土地で栽培され、かつこの最大値に達するまでのサトウキビの生産については、農民は「プール1」の価格で支払いを受けるのである。そして、この最大値として求められる生産量を超えると、割り当て地で栽培されるサトウキビであっても、12%低い「プール2」の価格でしか支払われないということになる。

各農場のサトウキビ生産量のうち「プール1」の価格で支払いを受けられる部分の割合は、栽培農民によってさまざまである。ある農民、とくに比較的古い小農場の場合には、生産の100%に相当する最大値の権利 (peak entitlements) を有するが、他の農民、とりわけ新しいサトウキビ農場の場合には、かなりそれより少ない権利しか与えられていない。近年においては、生産総量のうちおよそ80%が「プール1」の価格で支払われている。この割合は、1991年には生産の大幅な減退のために増大した。

この農場最大値は、土地割り当てとは別個に処分することのできる資産と見なされて

---

<sup>12)</sup> *The Australian Raw Sugar Industry* (Submission to the 1991 Industry Commission inquiry into the Australian Sugar Industry), The Sugar Board, Canegrowers, Australian Sugar Milling Council, June, 1991, p.23



いる。それゆえ、サトウキビ栽培農民のあいだで、土地割り当てとは独立して譲渡（販売）することも可能である。このばあいには、譲渡を受ける（買い手）側の農民は、この最大目標値に相当するだけの供給を行うことができるように、あらかじめサトウキビを栽培する土地を割り当てられていなければならない。農場最大値の譲渡を管理する規制は、土地割り当ての譲渡に対する規制と本質的に同じである。農場最大値が工場区域間で譲渡することができるには、当該区域それぞれの地方評議員会の全員一致の合意を条件とする。

土地割り当ての面積は拡大しつつあるのに、この農場最大値は1982年以来、事実上凍結されたままである。そのために、これを購入しない限り、新しいサトウキビ農場はより低い「プール2」による収入に全面的に依存せざるをえないという状況にある。<sup>13)</sup>

このようにして、クィーンズランド州のサトウキビ栽培農場は、一方では、土地の分配と配置替えによって、他方では、価格設定と関連した生産目標の設定をつうじて、間接的ではあるが、きわめて包括的かつ計画的に生産調整を行うように促される。これによって、農民は安定した供給を行いつつ、安定した収益を保証されることになる。しかも、農民たちは相互に、土地割り当ての譲渡と「プール1」の価格で支払いを受ける権利の売買を行うことによって、自主的に経営規模と生産量を調整し、効率を高めると同時に収益を増やす余地も与えられるのである。

以上のように新しい立法は、クィーンズランド州内における土地割り当てと拡張に関して、また生産の調整にあたって、旧来の規制の方法を骨子としながらも、さらに独自の重要な制度の手直しを行っている。この修正はオーストラリアの糖業により大きな柔軟性を与え、国際市場における変化に対応しうる産業の能力を高めることを目指しているということができよう。<sup>14)</sup>

### (3) 粗糖工場を中核とする統合

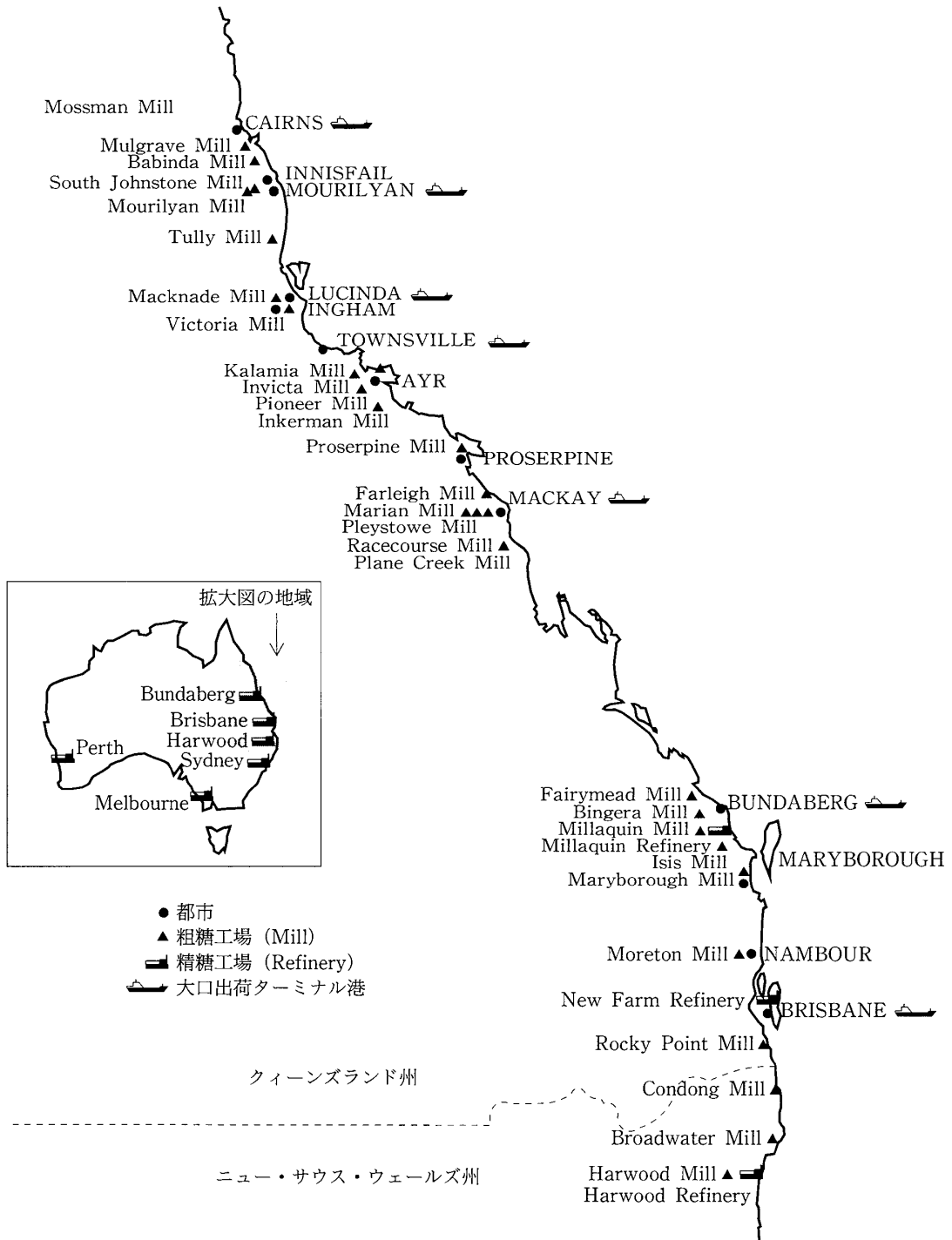
#### (a) 粗糖工場の分布と集中

サトウキビが損なわれやすく、収穫されて短時間の内に圧搾されなければならないという技術的理由から、前節でも述べたように、栽培農民たちはもともと近傍の粗糖工場に依存せざるをえない立場に置かれている。しかも農場の大部分が家族的経営で多数に分

<sup>13)</sup> *Australian Sugar Industry, op. cit.*, pp.39,188

<sup>14)</sup> *Pricing Australian Raw Sugar* (Submission to the 1991 Industry Commission inquiry into raw material pricing for domestic use), Queensland Sugar Corporation, August, 1991, p.6

図1 サトウキビ栽培地域と粗糖工場の分布



(出所) *Sugar Notes*, 1991, Queensland Sugar Corporation, p.12

散しているために、農民たちがサトウキビを送り出す工場を自主的に選択する余地はほとんどない。そして輸送システムが粗糖工場によって全面的に支配されていることから、こうした依存関係はほぼ完全なものになっている。しかし何よりも、粗糖工場のこのような周辺地域の農場に対する統合力は、工場の多くが大資本の会社によって所有され経営されているところにその基盤を有している。<sup>15)</sup>

オーストラリアには現在、全部で28の粗糖工場があるが、そのいずれもがサトウキビ栽培地帯に位置していて、原料としてのサトウキビをもっぱら周辺地域から調達している。図1にみられるとおりに、28の工場のうち、25はクィーンズランド州にあり、残る3工場がニュー・サウス・ウェールズ州に所在している。各工場は、サトウキビ栽培農場の分布にまさに対応して立地し、東部の海岸沿いに点在するサトウキビ栽培農場のいくつかのグループにおいて、それぞれに中核をなしている。いいかえれば、粗糖工場はおのおのその周辺に、自らの原料であるサトウキビを供給する農場群の一大領域を有しているのであって、これがすでにみた粗糖工場区域を形成することになっている。

表2はこうした各区域の粗糖工場で圧搾されるサトウキビの量と生産される粗糖の量、および区域内に立地する栽培農民の数を示している。クィーンズランド州においてはサトウキビの栽培の地域的集中にそのまま対応した粗糖生産の集中が見られる。ニュー・サウス・ウェールズ州に比較して、後者の集中度がより高くなっているが、これはクィーンズランド州内の粗糖工場の規模がより大きく、生産性が高いことを示唆している。工場に供給されるサトウキビの量に比べて栽培農民の数がクィーンズランド州の方が少ないのは、農場の規模も平均してニュー・サウス・ウェールズ州より大きいこ

表2 工場区域別圧搾サトウキビ量と粗糖生産量 (1990年)

工場区域	サトウキビ圧搾量 ト数 (%)	粗糖生産量 94ネットトン (%)	栽培農民数 (%)
クィーンズランド州	23,927,800 ( 95.0)	3,347,191 ( 95.4)	5,672 ( 91.2)
北部	5,586,327 ( 22.2)	751,284 ( 21.4)	1,417 ( 22.8)
ハーバート/バードキン区域	7,219,913 ( 28.7)	1,061,119 ( 30.3)	1,330 ( 21.4)
マッケイ/プロスペリン区域	6,591,774 ( 26.2)	919,581 ( 26.2)	1,495 ( 24.0)
南部	4,529,786 ( 18.0)	615,209 ( 17.5)	1,430 ( 23.0)
ニュー・サウス・ウェールズ州	1,270,117 ( 5.0)	160,597 ( 4.6)	545 ( 8.8)
全国計	25,197,917 (100.0)	3,507,788 (100.0)	6,217 (100.0)

(出所) *Sugar Notes*, 1991, Queensland Sugar Corporation, pp.16-17 より作成

<sup>15)</sup> *Australian Sugar Industry, op. cit.*, p.41

とを意味している。クィーンズランド州内では、ハーバート／バードキン地区が最も粗糖工場の生産性が高く、農場の規模も他の地域より抜きん出て大きい。その他の区域の間には、目立った差は認められない。

1991年のシーズンに、クィーンズランド州の工場は全体で2000万トンのサトウキビを圧搾して290万トンの粗糖を生産し、一方ニュー・サウス・ウェールズ州は140万トンのサトウキビから18万トンの粗糖を生産した。両者のあいだにみられる生産規模の大きな隔たりは、サトウキビから粗糖を抽出する生産性の面でも大きな格差となって現れている。

オーストラリアで初めて企業の経営する粗糖工場が建設されたのは、1864年のことであるが、その後サトウキビ栽培の拡大とまさに軌を一にして、粗糖工場の新設が相次ぎ、1870年代に4、1880年代には11、1890年代には8を数えて、20世紀の初頭までに合計24に達した。それ以降増加のテンポは鈍ったが、1930年までに29になり、さらに1980年までに33を数えるにいたった。しかしこれを境にして、クィーンズランド州の粗糖製造と輸送部門において、大幅な所有の集中と経営の合理化が行われ、現在では28工場に減少している。この合理化の結果、Qunaba, Goondi, North Eton および Cattle Creek の粗糖工場が閉鎖され、これらの工場に割り当てられていたサトウキビ栽培地は、隣接している工場に再割り当てされた。

この現存する28工場中の25工場がクィーンズランド州に立地していることは、前述したとおりであるが、この25工場のうち7つの工場はCSR 株式会社に、6つはバンダバーグ砂糖会社に、4つはマッケイ協同組合に属している。表3に見られるように、これらの17工場で全国生産の71%を占め、なかでもCSR 所有の7工場の生産量は全体の3分の1以上に達している。すでにみたサトウキビ栽培農場に対する粗糖工場の統合力は、このような巨大資本による大規模経営に支えられているのである。クィーンズランド州にある他の8工場のうち6工場は地方の栽培農民によって所有され、もう1つは民間会社によって、残る1つは公有の会社によって経営されている。ニュー・サウス・ウェールズ州にある3工場はサトウキビ栽培農民の単一の協同組合による所有であるが、その規模はクィーンズランド州のどの工場よりもはるかに小さい。

粗糖の生産は通常6月から12月までの期間に限られているが、それはサトウキビの砂糖含有分が多いときに圧搾を行うためであり、また12月末から3月にかけての雨期を避けるためでもある。工場の操業は一日24時間にわたって行われる。以前は週末の休業が一般的だったが、近年では週7日の操業が普通になってきている。およそ半数の工場が約22週間にわたって全く休みなく圧搾の装置を動かしつつづけている。このような連続的な工程は、サトウキビの圧搾に伴う時間を縮減し、栽培農民と粗糖工場主のいずれにとっても利益になっている。他の粗糖工場は週5日間の操業であるが、このばあいも日々

表3 粗糖工場の所有関係と生産能力 (1991年)

所有関係	工場数	粗糖生産量 千ト ( % )
CSR Limited		
Macknade Victoria Kalamia Invicta Pioneer Inkerman Plane Creek	7	1,071.2 ( 34 )
Bundaberg Sugar Company Limited		
Babinda Mourilyan Fairymead Bingera Millaquin Moreton	6	609.1 ( 20 )
Mackay Sugar Co-operative		
Farleigh Marian Pleystowe Racecourse	4	524.9 ( 17 )
Co-operative Mills		
Mossman Mulgrave South Johnstone Tully Proserpine	5	725.3 ( 23 )
Public Companies		
Isis Maryborough	2	
W H Heck & Sons Pty Limited		
Rocky Point	1	
New South Wales Sugar Milling Co-operative		
Condong Broadwater Harwood	3	180.2 ( 6 )
全国計	28	3,110.7 (100)

注 CSR の生産量には、1991年に閉鎖された Hambledon 工場の分も含まれている。

(出所) *The Australian Sugar Industry, op. cit.*, p.25 ; *Sugar Notes, op. cit.*, p.15 より作成

3 交替で24時間を通して圧搾機を運転する点は同じである。

典型的な粗糖工場は 1 時間300トの割合でサトウキビを圧搾する。オーストラリアの砂糖の高品質が維持されるのを保障するために、工場の全職員が粗糖生産の工程を綿密にモニターで監視している。粗糖生産工程の質と効率性は、圧搾技術の改良と政府および民間の調査研究によって不断に高められてきている。<sup>16)</sup>

サトウキビの圧搾の季節には、粗糖工場は全体で約6000人を雇用する。この数は季節外の 1 月から 6 月までは約20%少なくなる。このときに工場の機械、設備および軌道の改良、修理、保全などの作業の大半が行われる。<sup>17)</sup>

いずれにしても粗糖の生産は、サトウキビの栽培と季節的にも時間的にも緊密に連動しており、農場と粗糖工場の強力な連携関係がここにも明白に現れている。さらに、クイーンズランド州の東海岸地帯においては、砂糖生産が地域の主導的な経済活動となっ

<sup>16)</sup> *Australian Sugar Industry, op. cit.*, p.25 ; *Sugar Notes, op. cit.*, p.13

<sup>17)</sup> *Australian Sugar Industry, op. cit.*, p.27

ている場合が少なくないので、地域の諸産業が全般的に糖業における活動に依存し、粗糖工場は地域経済全体の中核ともなっているといえることができる。

(b) 法令と「地方裁定」に支えられる農民と粗糖工場の分配関係

サトウキビ栽培農民と粗糖工場主のあいだの所得の分配は、以前は、1962-89年のサトウキビ価格規制条例 (Regulations of Sugar Cane Prices Act) のもとにおいて地方評議員会 (local board) の裁定によって決定されてきた。粗糖工場区域ごとに農民と工場の代表者によって構成される地方評議員会は、年々「地方裁定 local award」を話し合いで取り決めていた。すべての栽培農民は、(1)サトウキビの収穫とその粗糖工場への引渡し、(2)粗糖工場によるサトウキビの輸送、荷扱いおよび圧搾、(3)サトウキビに対する支払いなど、かれらのために地方評議員会が裁定で取り決めた諸条件に拘束される。ただし、この裁定に対して糖業裁決機関 (Sugar Industry Tribunal) に上訴する余地は残されていた。

地方裁定の狙いは、栽培農民と粗糖工場主のそれぞれが資産価値に基づく剰余を得ながら彼らの費用を償うことができるようにすることによって、公平に純益を分け合うところにあった。粗糖の販売からの収入は、地方裁定に含まれている「定式 formula」に従って、工場と農民とのあいだで分配される。地方評議員会は、分配を決定する権限をもつ一方で、ひとしく業界全体に通ずる定式を用いる。この定式は1915年以来ほぼ変わらずに運用されてきたが、定式が導入された当初は、粗糖の販売からの収入が農民と粗糖工場主のあいだで2対1の割合で分配されていた。ところが、粗糖工場の砂糖抽出能力が、時を経るにつれて、サトウキビの中の蔗糖含有量 (品種改良にもなってサトウキビの蔗糖含有量が多くなってきている) より高い率で増大してきたために、結果として粗糖工場の取得分が40%近くまで増加するにいたった。<sup>18)</sup>

地方裁定がサトウキビに対して支払われる価格を決定するに当たっては、糖業条例が定める要件に従って、各工場区域内のあらゆる割り当て地保有者に対して、同じ基礎のうえに行われなければならない。サトウキビの価格は、工場区域全体のシーズンにわたるサトウキビの平均水準の質をベースに算定される。したがって、ある工場区域内のすべての栽培農民は、大体において、同じ質のサトウキビに対して同じ価格を受け取ることになる。

1991年の糖業条例は、裁定の範囲外で農民と工場のあいだで協定の交渉をする余地を認めているけれども、割り当て地の保有者の85%の支持があれば、すべての農民を拘束

---

<sup>18)</sup> *Australian Sugar Industry, op. cit.*, pp.40, 189 ; *Pricing Australian Raw Sugar, op. cit.*, p.20

する協定を結ぶこともできるとしている。近年においては、栽培農民と粗糖工場主が広い範囲にわたるさまざまな支払い（例えば連続的圧搾に対する）や報奨金（例えば「プール2」のサトウキビに対する）について、直接の交渉に入る傾向がますます増えている。<sup>19)</sup>

糖業条例のもとにおいて、クィーンズランド砂糖公社はサトウキビと粗糖の生産について量と質の両面から規制を行うばかりでなく、クィーンズランド州で生産されるすべての粗糖を販売し、さらにその販売から得られる純収益を粗糖工場主に分配する責任を負っている。公社は内外の市場において、粗糖の唯一の売手としての役割を果たすわけであるが、それができるのは、クィーンズランド州内で生産されるすべての粗糖を強制的に獲得できる権限を、法令によって与えられていることに基づいている。粗糖の所有権は全面的に公社に移転するのであって、それとともに、粗糖工場にとっての粗糖の所有権は、公社から支払いを受ける権利に置き換えられる。1991年以前には、粗糖はクィーンズランド州政府によって獲得され、政府に代わって砂糖局（Sugar Board）が販売を引き受けていた。クィーンズランド砂糖公社は、砂糖局の機能の全部と中央サトウキビ価格局（生産管理を監督した）の機能の大部分を吸収したものにほかならない。公社が唯一の売手となるこの制度は、後に詳しくみるように、買い手の力を有効に相殺し、粗糖の生産者の手に入る収益を増大させることを可能にしているといえる。<sup>20)</sup>

工場主に対する支払いは、公社による粗糖の国内および海外おける販売、その他の諸活動からの純収入から行われる。この純収入は、販売その他の公社の活動（粗糖の内外における販売による総収入は、通貨および商品の双方の先物市場におけるリスク・マネジメント活動から生ずる純利益あるいは損失に応じて調整される）から、公社の全費用（販売および促進費、輸送費、大口荷扱い費および倉庫費、波止場および船積み費および地方評議員会の経営に関わる若干の費用をふくむ）と公社の経営に資金を供するのに必要となるような積立金を除いたものである。<sup>21)</sup>

公社から支払いを受けた粗糖工場主は、サトウキビ栽培農民に対して「プール1」と

<sup>19)</sup> *Australian Sugar Industry, op. cit.*, p.39 ; *Pricing Australian Raw Sugar, op. cit.*, p.21

<sup>20)</sup> *Australian Sugar Industry, op. cit.*, p.65 ; *Pricing Australian Raw Sugar, op. cit.*, pp.6, 20; *The Production and Marketing of Queensland Raw Sugar* (Response to the Industry Commission draft report on the Australian Sugar Industry), Queensland Sugar Corporation, November, 1991, p.15

<sup>21)</sup> *Australian Sugar Industry, op. cit.*, p.189

「プール2」の各々の砂糖について公示された価格で、地方裁定で決められた条件にもとづいて交付金支払 (delivery payments) を行う。栽培農民に対する交付金支払は、一般に工場が交付金支払を受けてから30日以内に行わなければならない。<sup>22)</sup>

裁定という、法令に支えられ、強制力を伴った集団的意思決定の方式は、他の多くの産業において市場で作用する個別的な経済選択行為に代替する機能を果たしているといえよう。これによって広範囲に行われる生産、価格および販売の規制は、栽培農民の間、粗糖工場主の間、そして栽培農民と粗糖工場主の間において、砂糖業界の多くの部分を競争的圧力から隔離する意味をもっていると考えられる。

砂糖生産の規制は、クィーンズランド州において長い歴史を有していて、今世紀の初年に小規模のサトウキビ栽培農民が「粗糖工場主たちによって搾取されている」と見なされたときに遡る。それ以来、規制はさまざまな状況に応じて、拡張され延長され、やがて、糖業における主要な経済的決定の多くが規制によって取って代わられるようになっていった。これらの規制は、いまやオーストラリアの糖業の組織と運営にとって絶対必要な部分になっており、現存する規則やガイドラインなしに、その生産、販売およびその他の諸活動を想像することはほとんど不可能であるとさえいえるであろう。<sup>23)</sup>

(c) 粗糖の大量貯蔵および搬出のシステム

巨大資本のもとに統括された粗糖生産に対応して、その輸送と貯蔵も集中され、著しく大規模化している。すでに1954年から64年の間に、クィーンズランド州の粗糖の輸送はジュートの袋での手作業によるものから、機械化された設備による大量一括荷扱いのシステムに転換していた。それにともなって、マッケイ (1957年)、ルシンダ (1958年)、バンダバーグ (1958年)、タウンズビル (1959年)、ムーリリアン (1960年)、ケアンズ (1964年)、ブリスベン (1985年) にあいついで大量積出しのためのターミナルが建設された。図1に見られるように、これらのターミナルはそれぞれ、工場からの粗糖の輸送に適合したかたちで計画的に配置されており、周辺の工場から搬入される粗糖を大量に受入れて、年間を通じて貯蔵し、何時でも需要に応じて、船で海外または国内の他の地域に積み出せるように、特別に設計された施設および機械を備えている。粗糖工場からターミナルまでの輸送は、道路によるトラック、クィーンズランド州政府の鉄道、あるいは粗糖工場所有の軌道のいずれかによって行われる。粗糖はターミナルに到着したときに、計量されるとともに、その品質を確かめるためにサンプルを採って検査される。この検

---

<sup>22)</sup> *ibid.*, p.193

<sup>23)</sup> *ibid.*, pp.40-41



査はまた船に積み込まれるときにも行われる。

搬入された粗糖は、貯蔵庫の天井に沿ってベルトコンベアで移送され、巨大な体育館のような倉庫のコンクリートの床の上に、小山のようにうずたかく積み上げられる。上記の7つのターミナルは全部あわせて200万トンの以上の貯蔵能力を有しており、最新の技術水準の搬入および積出しの機械設備と相まって、世界最高の大量荷扱いのシステムを誇っている。ターミナル別の倉庫数とそれぞれの容量は表4の通りである。

表4 砂糖大口出荷ターミナルの容量

	倉庫数	容量(トン数)
Cairns	2	234,000
Mourilyan	1	175,000
Lucinda	3	231,000
Townsville	2	285,000
Mackay	4	737,000
Bundaberg	2	316,000
Brisbane	1	120,000
総容量		2,098,000

(出所) *Sugar Notes, op. cit.*, p.25

粗糖製造の期間は、前述したように、6月から12月までの7ヵ月に限られるわけであるが、これらのターミナルがその貯蔵能力を基礎に、年間をつうじて船積みできることによって、買い手が必要とするときにいつでも確実に砂糖を供給することが可能になっている。

買い手からの注文に応じて貯蔵庫から積み出されるときには、貯蔵庫の床にある大きな穴を通じて、粗糖が床下に設けられているコンベア・ベルトに落とされ、このベルトによって自動計量器まで運ばれる。計量と再度のサンプル検査の後、コンベアは粗糖をさらに埠頭まで運び、そこで橋形クレーンとシュートによって、船内の容器に注ぎ込まれる。

近年になって、巨大な船に粗糖を積み込むための特別な施設も建設され、たとえばルシダ・ターミナルでは、1979年に海岸から5.76キロも離れたところにこうした施設が建造された。これによって、それ以前は出荷される最大の積み荷は7千トンまでだったのが、5万トンまで積み出せるようになってきている。<sup>24)</sup>

<sup>24)</sup> *Sugar Notes, op. cit.*, pp.24-25

船積みされた粗糖は、国内向けの場合は、通常ターミナルに近い精製工場まで運ばれる。ここで荷卸しされて計量された後、再び大量一括貯蔵所に保管されて、精製の工程を待つことになる。各粗糖工場とその製品が積み出される港と精製工場の関係は表5の通りである（図1も参照）。

表5 粗糖工場と港および精製工場

	粗糖工場	港／精製工場
北クィーンズランド	Mossman Mulgraven Babinda	- Cairns
	Mourilyan South Johnstone Tully	- Mourilyan
	Victoria Macknade	- Lucinda
	Invicta Pioneer Kalamia Inkerman	- Townsville
中央クィーンズランド	Proserpine Farleigh Racecourse Marian Plane Creek	- Mackay
南クィーンズランド	Millaquin Bingera Fairymead	- Bundaberg (and Millaquin Refinery)
	Isis Maryborough Moreton Rocky Point	- Brisbane (and New Farm Refinery)
ニュー・サウス・ウェールズ	Condong Broadwater Harwood	- Manildra Harwood Refinery

(出所) *Sugar Notes, op. cit.*, p.28

以上のような大量一括貯蔵および搬出のシステムは、オーストラリア砂糖業界によって出資され、名目的には港湾委員会 (Harbour Boards) によって所有されている。クィーンズランド砂糖公社はターミナルが建設されている土地に対する賃借権を保有していて、ターミナルの経営について責任を負っている。各ターミナルはそれぞれに運営をあつかう地方組織を持っているが、クィーンズランド砂糖公社からの委嘱を受けて、中央組織としての大口出荷ターミナル機構 (Bulk Terminal Organization) が地方組織の機能の調整をすることになっている。しかしクィーンズランド州内にある7つのターミナルを実質的に運営しているのは、民間の最大手の精糖会社のCSRである。公社との代理機関協定のもとで、CSRはターミナルの経営全般と日々の活動の調整について責任を果たしている。後にみるように、同社は砂糖公社の代理機関として、国内あるいは海外からの注文に応じ粗糖の積み出しについてターミナルに指示を与える。<sup>25)</sup>

巨大資本による粗糖工場を中核とする砂糖生産の統合化は、この粗糖の貯蔵と船積みのシステムによって、完全なものになっている。こうして、サトウキビの栽培と輸送から粗糖の製造と積み出しにいたる、物流の局面をも含む原料から半製品までの生産の縦の統合化が、粗糖工場の経営の集中と合理化と相まって、オーストラリア糖業の強大な競争力を支えているのである。

## 2. 市場のメカニズムと価格政策

### (1) 国内市場の構造

#### (a) 粗糖と精製糖の販売体制——砂糖公社とCSR

粗糖は、食品および飲料品の製造に用いられる前に、あるいは最終消費物となるのに先立って、さらに精製を必要とする中間生産物である。精製工場はこの粗糖を白(精製)糖と液状の糖製品にする。廃糖蜜 golden syrup, 糖蜜 treacle, コーヒー糖, 角砂糖のような他の特製品も、精製工程の一部で生産される。

オーストラリア全体の粗糖生産のうち国内の精糖業者に販売されるのは、通常の間には5分の1程度である。1989-90年には、国内の精糖業者への粗糖販売は約90万トンドだった。クィーンズランド州で生産される粗糖のおよそ20%とニュー・サウス・ウェールズ州で生産される粗糖の全部が、国内市場で取引されている。1990年と91年のような不作のシーズンには、国内市場向けに販売される部分が増加し、総生産量の25%に達するこ

<sup>25)</sup> *ibid.* p.25

ともある。<sup>26)</sup>

すでに見たように、クィーンズランド州で生産されるすべての粗糖の販売は、クィーンズランド砂糖公社が引き受けている。クィーンズランド州で生産された粗糖は、オーストラリア国内とニュージーランドにおいてはもっぱら公社によって販売され、他の国に対しては、公社の販売代理機関としてのCSR有限会社を通じて輸出される。CSRは公社に代わってクィーンズランド州の海岸沿いに7つの大口砂糖ターミナルを経営していて、オーストラリアの精糖業者あるいは海外の輸出先に向けて、これらのターミナルから粗糖を運び出している。<sup>27)</sup>

1989年までは、クィーンズランド州政府の砂糖局 (Sugar Board) が、精製糖の唯一の売手であったばかりでなく、クィーンズランドとニュー・サウス・ウェールズの両州で生産される粗糖に関しても、唯一の売手であった。砂糖局は、CSRをはじめとする国内の精糖業者とのあいだで「使用税を課する (tolling)」取決めを結んで、粗糖の精製を請け負わせていた。砂糖は精製され終わるまで州の所有に属していたのである。1989年に砂糖の輸入に対する禁止令が撤廃され、連邦・クィーンズランド砂糖協定 (Commonwealth-Queensland Sugar Agreement) が失効してからは、こうした取決めも消滅し、精糖業者に対する粗糖の販売が完全に商業的な原則で行われる枠組みができあがった。精糖業者は彼ら自身の計算で粗糖を購入できるようになり、海外商品の供給によって代替しうることになった。ニュー・サウス・ウェールズの砂糖業界は、独自に精糖工場を設立し、国内市場に向けて直接に販売できるようになった。

砂糖局の役割を引き継いだクィーンズランド砂糖公社は、もはや国内市場における粗糖の唯一の売手ではなくなったが、クィーンズランド州において生産される粗糖に関しては、単一の販売者としての地位を堅持している。<sup>28)</sup> ニュー・サウス・ウェールズの粗糖

---

<sup>26)</sup> *Australian Sugar Industry, op. cit.*, p.27

<sup>27)</sup> *ibid.*, p.65

<sup>28)</sup> オーストラリアには、連邦政府レベルでは酪農生産物、乾燥果物、蜂蜜、肉、タバコ、小麦、ワイン、ブランデー、羊毛のために、法令で権限を委任された販売機構がある。州による同様な販売機構は広範囲の商品に渡っていて、約90を数える。

政府がこうした法定販売機構を設置したのは、特定の第1次産品の販売を規制するためであって、これらの機関は一般に、価格を設定し、生産者を認可し、強制的に生産物を獲得しうるといった権限をもっている (*Raw Material Pricing for Domestic Use*, (Report No.21), Industrial Commission, 1 April, 1992, pp.20-21)。

全体としての法定販売機関についての詳細は *Statutory Marketing Arrangements for Primary Products* (Report No.10), Industrial Commission, 26 March, 1991 を参照。

の生産能力は国内需要の約20%しか満たしえず、一方輸入される砂糖は国内市場の1%にも達していないので、粗糖の国内必要量の4分の3以上が、なおクィーンズランド砂糖公社の供給に依存せざるをえない状況にある。

粗糖の国内販売のうち、食品加工業や飲料製造業に直接に向けられる部分は、3%以下でしかない。クィーンズランド産粗糖の国内最大の買い手はCSRで、公社の国内販売の実に90%を占めている。CSR以外に公社が国内で粗糖を販売しているのは、マラックイン所在のバンダバーグ砂糖（Bandaberg Sugar、今はTate and Lyleに所有されている）の比較的小規模の粗糖工場と、ニュー・サウス・ウェールズ州にあるマニドラ・ハーウッド精糖工場（Manildra Harwood Refinery）だけに限られている。つまり、粗糖の国内市場は高度に集中されており、取引の圧倒的部分はもっぱら公社とCSRのあいだで行われているのである。<sup>29)</sup>

公社が強制的な獲得権限を有し、国内市場におけるクィーンズランド粗糖の独占的な売手であることについては、CSRをはじめとする精糖業界の側からの批判がある。しかし現行の粗糖販売制度が、オーストラリアの食品加工業や最終消費者の利益に反した作用を及ぼしていることを示す証拠はない。粗糖にたいする関税による以外には、国内市場からいかなる価格プレミアムも生じてはいない。次節でも見るように、公社が実現する価格は輸入パリティに関税を加えた水準以上にはなっていないのである。<sup>30)</sup> 世界の砂糖市場が少数の大規模で有力な貿易業者によって支配されており、粗糖の国内市場も買手側に著しく偏って集中されている現状のもとでは、法的に定められた単一の販売制度は、買い手の市場支配力を減殺し、粗糖販売の収益を粗糖生産者の手元に確保するうえで、決定的な役割を果しているといわなければならない。

クィーンズランド砂糖公社による粗糖の販売からの収益は、すべてプールされる。プールすることによる主要な利点は、極端な価格変動の影響を均すところにある。これによって粗糖生産者は、たまたま彼らの商品が売られる特定の日の価格によるのではなく、各シーズンを通して産業全体にわたって実現される価格の平均によって、収入を受け取ることができる。価格の安定化そのものは、公社による粗糖販売の主要目的ではないのであるが、後にみるような独自の価格決定方式や長期契約制度、さらには商品と通貨の

<sup>29)</sup> *Australian Sugar Industry, op. cit.*, p.65; *Pricing Australian Raw Sugar, op. cit.*, p.14

<sup>30)</sup> *Raw Material Pricing for Domestic Use, op. cit.*, p.21; *Pricing Australian Raw Sugar, op. cit.*, p.8; *Production and Marketing of Queensland Raw Sugar, op. cit.*, p.15; *Australian Raw Sugar Industry, op. cit.*, p.24

ヘッジング操作の成功とも相まって、結果として、生産者にとっての収益を一定程度まで安定化させる機能を果たしている。<sup>31)</sup>

プールされた砂糖販売の純収益が栽培農民と粗糖工場主の間で分配される関係については、すでに明らかにしたとおりであるが、「使用税を課する」請負契約による砂糖精製の方式がなくなってからは、精糖業者に対する粗糖の販売は、必要書類と引換えに現金で行われるようになった。これによって収益の受取がずっと早くなり、したがってまた、公社が粗糖工場主に前払いをするために借入れをする必要も減少した。<sup>32)</sup>

粗糖の販売が公社の手に集中しているということは、貯蔵と荷扱いと結びついて販売活動における規模の経済の利点をもたらす。大量一括取引によって運輸・保管・販売ともなう諸費用が節約されるばかりでなく、長期的な契約制度や商品と通貨のヘッジング操作を通じて、生産者にとっての価格と収入の安定化が達成されることになる。砂糖局は輸出版売代理機関としての CSR とのあいだで何回か3年ないし5年にわたる粗糖の長期販売契約を結んで包括的な販売サービスを提供したり、また先物、オプション、スワップその他のリスク・マネジメント・プログラムを開発し運営してきた。これらの大部分はクィーンズランド砂糖公社にそのまま受け継がれており、販売からの総収入を長期的に安定化するとともに極大化し、また費用を縮減するうえで、重要な役割を果たしている。<sup>33)</sup>

公社はまた、粗糖の生産振興と市場開発についても管理する責任を負っており、この面でも成果をあげているが、砂糖のように大部分が品質上差異のない生産物のばあいには、振興や開発から得られる利益は一般に産業のすべての部分によって享受される。単一販売制度は、こうした利益が粗糖生産者以外の業者に流れるのを制限し、公社がこれを取得して、独自の支払い制度を通じて粗糖業のすべての部分に分配することを可能にする。<sup>34)</sup>

精製糖の市場における売手としての CSR の圧倒的地位は、粗糖市場におけるクィーンズランド砂糖公社の支配にほぼ匹敵する。長年のあいだ CSR は、オーストラリアにおける精製糖の国内需要の95%前後を供給してきた。1989年の規制撤廃後に、ニュー・サウス・ウェールズの業界は、マニルドラ・グループの諸会社との共同事業の形で、ハー

---

<sup>31)</sup> *Pricing Australian Raw Sugar, op. cit.*, pp.19-20 ; *Australian Raw Sugar Industry, op. cit.*, p.24

<sup>32)</sup> *Australian Sugar Industry, op. cit.*, pp.65-66 ; *Pricing Australian Raw Sugar, op. cit.*, p.15

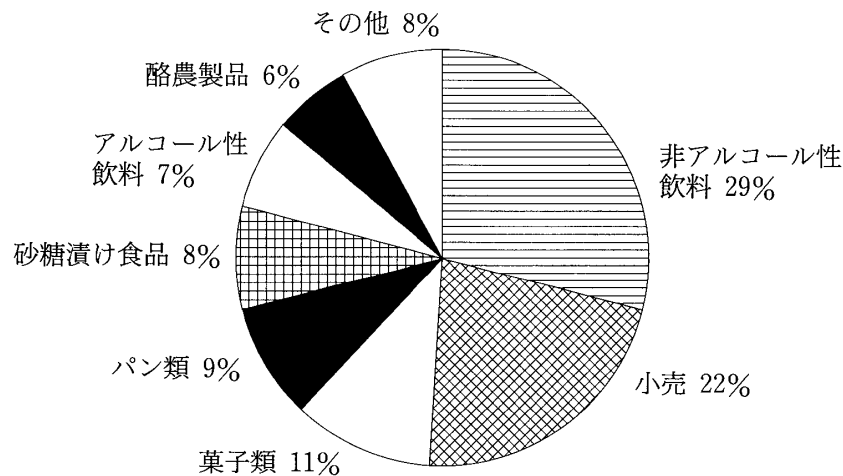
<sup>33)</sup> *Australian Raw Sugar Industry, op. cit.*, pp.26-27

<sup>34)</sup> *ibid.*, p.27

ウッド（グラフトンの近く）に精製工場を設立した。この工場は国内市場のおよそ25%を生産しており、その結果としてCSRのシェアは約69%にまで低下した。バンダバーグにあるミラックイン砂糖会社（Millaquin Sugar Company Pty Ltd）も約5%供給している。これに対して、精製糖の輸入は市場の約1%を占めているにすぎない。<sup>35)</sup> いずれにしても精糖市場におけるCSRの地位はなお圧倒的で、国内市場が少数の精糖会社による寡占状態にあることに変わりはない。

図2は精製された砂糖の利用別の販売額を示したものであるが、精製糖の主要な利用者は、非アルコール飲料の製造業者、小売業および製菓業である。残りはさまざまな食品加工業によって使用されている。

図2 精製糖の用途別販売額（1987-88年）



(出所) *Australian Sugar Industry, op. cit.*, p.28

精糖業者は、国内において大手の利用者（例えばブリスベンのゴールデン・サークル液状糖工場）による自家精製によって、その市場を狭められつつある。またぶどう糖シロップ、澱粉、ある種の穀物加工品のような、ビールの生産に用られる発酵製品からの競争にも直面している。しかし砂糖以外の人工的な甘味料の使用は、オーストラリアでは、技術的理由や価格上の差異、さらにはその使用を制限する食品規制のために、あまり大きな比重を占めてはいない。甘味料市場全体に占める人工甘味料の比率は1990年に17%で、アメリカ合衆国、ECあるいは日本などに比べるとかなり低い。これらの地域におい

<sup>35)</sup> *Australian Sugar Industry, op. cit.*, p.27

て、砂糖価格が高いために代替の甘味料に市場のシェアを奪われてつつあるのとは対照的である。小売販売は精製糖市場の約22%で、重要度が低下しつつある。<sup>36)</sup>

全体としてみてなお、精製糖の国内市場は安定的で、そのなかでのCSRの地位は依然として強固であるといえよう。それでは、国内市場における公社とCSRのこのような関係を前提にして、実際に国内の砂糖価格はいかにして決定されているのであろうか。

(b) 国内価格の決定方式

1989年7月1日に輸入禁止が撤廃されて以来、国内市場における砂糖に対する規制もなくなり、粗糖生産者と精糖業者とのあいだのこれまでの関係は決定的に変化した。89年以前には、国内の精製糖の価格は、世界の砂糖価格と消費者物価指数における変動を基礎にした「定式 (formula)」によって決められていた。その結果として、国内価格は世界市場における価格より安定していた。

いまや粗糖および精製糖の輸入に対する禁止令が廃止されたことにより、オーストラリアにおける砂糖価格は、もっぱら世界市場における価格と連邦政府の設定する関税の2つの要因によって決定されるようになった。1988年にオーストラリア連邦政府は、1989年7月1日から、砂糖の輸入に対する禁止令を従価関税に置き換えることを宣言し、1989年の上院報告に続いて、従量関税を導入した。いうまでもなく輸入品に課せられる関税は、粗糖の国内価格を国際価格より高くする限りにおいては、粗糖業を保護する役割を果たし、生産者にそれに応じた利益をもたらす。事実1989年6月30日に導入された当初の関税の水準は、これまでの輸入禁止令のもとでの保護に相当する水準の支援を糖業に与えることを意図しており、輸入される粗糖と精製糖のいずれについても、<sup>37)</sup> 当たり115<sup>ドル</sup>と定められた。

しかしながら、保護のかたがちが輸入禁止令から関税に切り換えられたことの意義はきわめて大きかった。とりわけ従量税のもとにおいては、国際価格の変動はそのまま国内

---

<sup>36)</sup> *Australian Sugar Industry, op. cit.*, pp.28-29; *Raw Material Pricing for Domestic Use, op. cit.*, p. 100

<sup>37)</sup> この従量関税は、発展途上国からの粗糖に対しては、本船渡し価格の5%だけ低くなる。1989-90年の場合では、この関税は<sup>37)</sup> 当たり94<sup>ドル</sup>と評価される。精製糖のばあいには、この数字は<sup>37)</sup> 当たり87<sup>ドル</sup>となる (*Australian Sugar Industry, op. cit.*, p.36; *Production and Marketing of Queensland Raw Sugar, op. cit.*, p.30; *Pricing Australian Raw Sugar, op. cit.*, p.11; *Raw Material Pricing for Domestic Use, op. cit.*, pp.99, 100)

オーストラリアにおいて、多くの原材料はすでに低関税か無関税になっており、残された品目に関しては、1996年までに5%に引き下げられることになっている。例外が砂糖、タバコとある種の野菜と酪農製品であって、これらについては、関税率はより緩やかに引き下げられつつある (*Raw Material Pricing for Domestic Use, op. cit.*, p.23).



価格に波及して生産者と消費者に伝達される。精糖業者にとっての粗糖の価格と消費者にとっての精製糖の価格はともに、為替相場における変動につれ、また国際価格の変動と軌を一にして、上昇または下降を繰り返す。世界の砂糖市場におけるオーストラリアのシェアは、国際価格に影響を及ぼしうるほどには大きくないので、国内価格は世界市場における砂糖の需給の動向に一方的に左右されざるをえない。このことはまた必然的に、糖業の収益においても、また砂糖を原料として使用する国内の産業が支払う価格に関しても、変動の幅が大きくなることを意味する。

しかも連邦政府は、1991年7月1日に関税をトントン当たり76ドルまで低減し、さらに92年7月1日にはトントン当たり55ドルにまで引き下げた。<sup>38)</sup> オーストラリアの糖業はこれまでより一層、国際価格の変動の波と自由市場の砂糖の輸入圧力にさらされることになったのである。

こうした状況のもとで、クィーンズランド砂糖公社は国内市場における粗糖の価格決定にあたって、輸入パリティ価格政策 (import parity pricing policy) を採用している。これは輸入価格の変動を指数化して計算した価格 (関税も含める) で精糖業者に粗糖を売ることを狙いとしており、クィーンズランドの粗糖生産者にとっての収益を最大にするために、海外の産地から輸入される粗糖と競争できるように、輸入粗糖に適用される条件を顧慮しつつ国内市場で粗糖を販売する。公社はクィーンズランド産粗糖の唯一の売手として、精糖業者として公社の国内販売の90%を買い取る CSR 株式会社との間で商業的交渉を行い、輸入パリティ価格にできるだけ近い水準に粗糖の国内価格を決定するのである。<sup>39)</sup>

このように輸入パリティを基準にして成立する粗糖の国内価格は、その輸出価格よりかなり高くなる。クィーンズランド砂糖公社は、一定量の砂糖を含有する生産物を輸出する国内のすべての食品加工業者に、リベートを提供している。これらの生産物には、輸出に向けられる加工食品や飲料はもちろんのこと、精製糖も対象になっている。このリベートは、精糖業者をふくむオーストラリアの砂糖を使用する食品加工業者が、関税で保護された国内価格で粗糖を買わなければならない立場にあることを顧慮して、世界自由市場の価格で砂糖を購入できる海外の生産者に対して競争上不利にならないように、保証を与えるものにほかならない。したがって、リベートは発展途上国から輸入される粗糖に対する関税に等しく、結果としてその分だけ国内価格(1989-90年にトントン当たり

<sup>38)</sup> *Raw Material Pricing for Domestic Use, op. cit.*, p.99

<sup>39)</sup> *Australian Raw Sugar Industry, op. cit.*, p.31; *Pricing Australian Raw Sugar, op. cit.*, pp.2, 11

545<sup>ドル</sup>と評価された)は輸出価格より高くなるのである。

国内で消費される砂糖は、わずかの例外を別として、精製糖のかたちで購入されるから、リベートはまず直接には精糖業者に与えられ、砂糖を使った加工食品が輸出に向けられると、このリベートがその加工食品の生産者の手に入ることになる。つまり、この制度は実質的には、CSRをはじめとする精糖業者によって管理され運営されており、クィーンズランド砂糖公社がこれを監視しているわけである。リベートを得る資格を有するために、輸出業者は砂糖を含有する生産物の輸出の公認された証拠を定期的に提出しなければならない。もっとも実際には、精製糖はごくわずかしか輸出されておらず、このリベート制度が現在の時点では、輸出振興政策としては成功しているといいがたい。リベートの総額も1990-91年の時点で500万<sup>ドル</sup>強にすぎず、実質的な援助としても決して大きいものではない。<sup>40)</sup>

いずれにしても、オーストラリア粗糖の国内価格は、国際価格と明らかに連動して上下しており、世界市場における砂糖の需給動向を国内市場に伝える機能を十分に果しているといえるであろう。クィーンズランド砂糖公社が国内の精糖業者とのあいだで販売交渉を行なう際にも、価格はあくまでも市場のシグナルとして、消費者と生産者のあいだで効率的かつ効果的に伝達されるものと前提され、特別な目的で操作されるようなことがあってはならないと考えられている。

クィーンズランド州とは対照的に、ニュー・サウス・ウェールズ州では砂糖の販売に対する政策的な介入は一切行われていない。この州で生産されるすべての粗糖は、サトウキビ栽培農民の協同組合とマニドラ食品グループ (Manildra Food Group) によって共同所有されているマニドラ・ハーウッド精糖工場 (Manildra Harwood Sugars refinery) に販売される。このばあいの価格は機密になっており、その水準は明らかでない。ニュー・サウス・ウェールズ州は、国内市場の約25%を供給しているが、サトウキビ栽培に適する土地が不足しているために、さらに拡張してクィーンズランド州と競争することのできる余力はあまりない。<sup>41)</sup>

---

<sup>40)</sup> *Raw Material Pricing for Domestic Use, op. cit.*, pp.18, 101; *Pricing Australian Raw Sugar, op. cit.*, pp.3, 17

発展途上国の産地から輸入される粗糖価格は、1989-90年に<sup>ドル</sup>当たり545<sup>ドル</sup>と評価される。これがクィーンズランド粗糖会社の国内価格であると仮定すると、この価格をクィーンズランド砂糖会社の輸出価格と比較するには、粗糖工場から精糖業者の倉庫までの輸送に関わる費用を差し引かなければならない。この費用は<sup>ドル</sup>当たり平均約50<sup>ドル</sup>と見なされるから、粗糖の工場出し国内価格は、<sup>ドル</sup>当たり495<sup>ドル</sup>と評価される。この数字は輸出価格を<sup>ドル</sup>当たり100<sup>ドル</sup>、約25%上回る (*ibid.*, p.101)。

<sup>41)</sup> *ibid.*, pp.100, 101

食品加工のための原料として国内で購入される砂糖は、わずかの例外を除いて、粗糖ではなく精製糖である。CSRの圧倒的なシェアのもとで、国内市場における精糖業者のあいだの競争がいちじるしく制限されているために、精製糖の価格も、基本的に輸入精製糖が入手される価格、すなわち精製糖の輸入パリティ価格で決定されることになる。要するに、CSRは砂糖会社の粗糖販売におけるのと同様な方式に基づいて価格を決定し、国内市場に精製糖を販売しており、他の精糖業者も、CSRによって設定されるこの価格に追従する傾向にある。それゆえ、クィーンズランド砂糖会社が国内の精糖業者に粗糖を売る価格は、精糖業者が顧客に請求する価格とほとんど直接的な関係をもたず、それぞれに関税を含めた輸入価格に連動して上昇あるいは下降することになる。<sup>42)</sup>

以上のような国内市場におけるクィーンズランド砂糖会社とCSR有限会社の地位は、オーストラリア砂糖の輸出においても、それぞれが独自の役割を担うことを可能にしている。それはまた、他のどの国にもまして輸出志向的なオーストラリア糖業に対して、強力な支援を与えることになっている。

## (2) 世界市場とオーストラリア砂糖

### (a) オーストラリアの砂糖輸出と海外販売機構

オーストラリアが輸出している粗糖は、その全部がクィーンズランド産である。クィーンズランド州は年間を通じ、高品質の粗糖を海外の需要に応じていつでもただちに供給できる能力を誇っている。

このような粗糖の安定した供給力は、まず第1に、サトウキビ生産の安定的な基盤によるところが大きい。南北約2,100キロメートルにわたる海岸線に沿ってサトウキビ栽培地帯が地理的に緯度の大幅に異なる範囲に分布していることから、気候の変化によって全生産者が一律に影響を受けることが少ないし、またサトウキビ生産者が6,000以上にも及ぶ分散し独立した農民の自主的な家族的経営であるために、生産の変動の幅も比較的小さい。しかも、すでにみたクィーンズランド州の法律に基づく独特の土地政策と価格政策が、農民の収入を安定させることによって、生産の水準をより確実なものにしている。第2に、粗糖製造部門を中心とする綿密な工程管理と品質管理、および州政府の支援を受けた研究調査と開発に支えられた高レベルの技術によって、オーストラリアの砂糖は優れた品質を維持することができ、世界的に高い評価を受けている。最後に、世界で最も効

---

<sup>42)</sup> *Pricing Australian Raw Sugar, op. cit.*, p.2; *Australian Sugar Industry, op. cit.*, p.29; *Raw Material Pricing for Domestic Use, op. cit.*, pp.101-02

率的といえる大口の荷受け、貯蔵、および船積みの施設が、年間を通じて常時、海外に向けて砂糖を搬出することを可能にしている。クィーンズランド州内には、国内市場と輸出市場の双方に向けて粗糖を受入れ、貯蔵し、積み出すために設計された、7つの大口砂糖ターミナルがあることは、前述したとおりである。

表6はクィーンズランド州の粗糖の輸出先を示している。日本が第1位で全体の5分の1以上を占め、通常の年に70万トンを購入している。マレーシアとカナダがこれに次ぎ、韓国がその後に続いており、この4国で総輸出の3分の2に達している。その他の主だった輸出先としては、旧ソ連、中国、シンガポール、合衆国、ニュージーランドなどがあるが、いずれも太平洋に国土を面している国々である。これらの国々はいずれも船舶による粗糖の大量輸送が有利な地域であるということができよう。

表6 オーストラリアの粗糖の輸出 (粗糖換算トン数)

輸出先	1989年のシーズン	1990年のシーズン
カナダ	503,865 ( 16.9)	440,743 ( 16.1)
中国	210,687 ( 7.1)	188,135 ( 6.9)
エジプト	25,540 ( 0.9)	
日本	723,688 ( 24.3)	555,128 ( 20.3)
韓国	414,889 ( 14.0)	343,056 ( 12.5)
マレーシア	476,697 ( 16.0)	477,874 ( 17.4)
ニュージーランド	78,722 ( 2.6)	78,681 ( 2.9)
シンガポール	141,451 ( 4.8)	173,335 ( 6.3)
アメリカ合衆国	112,835 ( 3.8)	163,320 ( 6.0)
旧ソ連	197,928 ( 6.7)	318,978 ( 11.6)
ヴェネズエラ	87,259 ( 2.9)	-
その他	107 ( 0.0)	-
総輸出	2,973,668 (100.0)	2,739,250 (100.0)

(出所) *Sugar Notes, op. cit.*, p.31

オーストラリアは世界の砂糖産出量の3ないし3.5%しか生産していないが、キューバ(世界貿易の24%)とEC(20%)に次ぐ第3の輸出国(10%)である。世界の標準からみて、オーストラリアは有数の粗糖の低コスト生産国で、その品質に対する高い評価とあいまって、世界市場においてゆるぎない位置を占めているのである。世界貿易における精製糖のシェアは1970年代初めにおける全砂糖貿易の25%から1980年代末の40%まで増加しているが、オーストラリアが精製糖のかたちで輸出している部分は少量で、年3万トン程度でしかない。<sup>43)</sup>

<sup>43)</sup> *Australian Sugar Industry, op. cit.*, p.29

輸出される砂糖は全面的にクィーンズランド砂糖公社の管理下におかれているが、輸出において唯一の販売代理人の役割を果たすのが CSR である。CSR 有限会社は毎年、砂糖公社と折衝して請負契約を結び、ニュージーランド以外のあらゆる輸出先と販売の交渉を行い、粗糖の船積みを準備する。そしてこのサービスの提供と引換えに一定の手数料を受け取る。CSR と海外の買い手との交渉は、公社との協議で設定されたガイドラインの範囲内で行われる。オーストラリアの砂糖の海外向け販売は、クィーンズランド州政府の主導のもとに、砂糖公社と CSR の手に完全に集中され掌握されているわけである。

輸出される砂糖の大部分は、運賃保険料込み (cif) か運賃込み (c&f) の価格で、粗糖としてバラ荷のままで売られる。荷揚げされる港まで、貨物の積み込みはいうまでもなく、輸送、さらには保険 (cif の場合) に関しても、売手が手続きを行い、支払いをするのである。

クィーンズランド砂糖公社は粗糖輸出のおよそ25ないし30%の部分について、CSR を代理機関として長期の契約を締結し、そのすべてを運賃保険料込み (cif) あるいは運賃込み (c&f) で販売している。契約の期間は3年から5年にわたり、粗糖業はこれによって安定した価格と収入を保証されるとともに、特定の市場と恒常的に結びつくことが可能になる。これらの契約はまた、もし必要なら、砂糖の追加的な供給を行い、その契約を延長しうることも考慮に入れている。公社は長期契約を中国、マレーシア、シンガポール、および韓国と結んでおり、以前のソ連とも結んでいた。すべての輸出版売に対する支払いは、積み出しのときに受け取られる。<sup>44)</sup>

このように有力な砂糖消費国と幅広く長期契約を結ぶことができるのは、クィーンズランド砂糖公社が単一の粗糖の販売機関として、これまでに明らかにしてきたように、①大口砂糖ターミナル施設をつうじて配送業務の集中的な運営と管理を行い、②粗糖の品質管理について責任を負い、③粗糖の生産促進および市場開発に成功を取ってきたからにほかならない。公社のこうした活動は、高品質の生産物を買手の指定に即応して供給できるという評判を海外に広めることによって、クィーンズランドの粗糖を世界市場の他の産地の砂糖から区別するという効果をもたらしている。このいわゆる製品差別化は、一般に同質と見なされている商品である粗糖にとって特に重要な意味をもっている。長期契約の締結はこうした差別化をより強固なものにすることにもなっている。<sup>45)</sup>

---

<sup>44)</sup> *Australian Sugar Industry, op. cit.*, p.67 ; *Sugar Notes, op. cit.*, pp.29, 31

<sup>45)</sup> *Australian Raw Sugar Industry, op. cit.*, pp.24-25, 27 ; *Pricing Australian Raw Sugar, op. cit.* pp. 7, 9

輸出される砂糖の他の部分は、全世界の需給によって決定される価格で売られている。合衆国を除いては、すべての地域にこうした国際価格で販売されており、日本、カナダ、ニュージーランド、シンガポール、ソ連がその主要部分を占めている。もちろんその他の市場に対しても時に応じてこの国際価格で輸出される。1989年の豊作の年にエジプトとヴェネズエラという新しい顧客に粗糖が販売されたのが、その典型的な例である。

クィーンズランド砂糖公社は、前節でもみたように、砂糖を含有する生産物を輸出する国内の製造業者にリベートを提供しているが、目下のところ精製糖はごくわずかししか輸出されていない。この事実は、粗糖に対する輸出リベートが、それが唯一の要因ではないにしても、精糖業界に輸出を奨励するには不十分であることを示唆している。<sup>46)</sup>

以上に明らかなように、オーストラリアの糖業の競争力は、少なくとも粗糖に関するかぎり、生産、配送、販売およびそれに付随したサービスのいずれにおいても、世界最高のレベルにある。しかも砂糖の主要生産国のなかでも、国内消費の比重が小さく輸出志向的である点できわだった存在である。その政策も、1989年の輸入禁止の撤廃以降は、一貫して自由化の方向を目指している。その関税制度は国内市場を世界市場の動きと密接に結びつけるかたちで設定されており、その水準が時を経るとともに引き下げられていく傾向にある。砂糖の国内価格は、輸入価格より関税の水準だけ高くはあるが、非効率的な一部の生産者を特別に保護したりする意図はなく、つねに世界市場の価格に連動して決定されている。公社は実質的には粗糖の国内市場を完全に支配しうる力をもっているが、生産者を支援するために市場価格を操作するようなことは、いっさい行っていない。

しかしながら、オーストラリアの糖業が主要な販売先としている世界市場は、他の一次産品あるいは食品にほとんど例をみないほどに不安定で、価格の変動が激しい。そのために、粗糖生産者たちが海外販売から得る収入も、きわめて不安定にならざるをえない。

それでは、こうした世界砂糖市場の変わりやすきは、どのようなところからくるのであろうか。

#### (b) 世界の砂糖市場

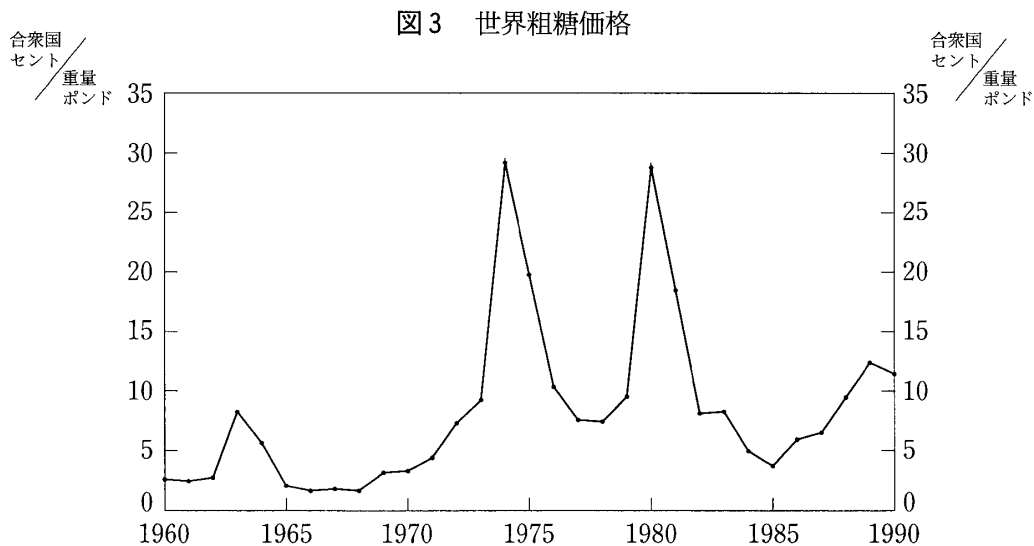
世界で生産される砂糖の70%以上は、生産国で消費されている。残る30%弱が世界市場で取引されているわけであるが、この世界の砂糖輸出の約70%は、キューバ、EC、オ

---

<sup>46)</sup> *Pricing Australian Raw Sugar, op. cit.*, p.3 ; *Raw Material Pricing for Domestic Use, op. cit.*, pp.18, 101

オーストラリア、タイおよびブラジルの5つの経済圏で生産されたものである。そしてこの輸出されている砂糖のおよそ3分の1は、世界市場価格から隔離された特別な取決めに基づいて販売されている。かつてのソ連とキューバの間の取引、ロメ協定によるECの砂糖購入、輸入割当による合衆国の買入れなどがそれである。残る部分が世界市場の自由価格で取り引きされる砂糖で、全世界の生産の20%以下にすぎない。

このために、砂糖は世界市場において比較的わずかな需給の変化で極端な価格変動を示すことになる。図3は過去30年間にわたる世界の粗糖価格の動きを示したものであるが、1963年、74-75年、80-81年および1990年にそれぞれ短期間の高騰があり、そのあとにそれぞれ長期の低価格あるいは相対的に低価格の期間が続くというパターンの繰り返しが見られる。1980年代は70年代に比較して価格の変動の幅が小さいが、それでも世界の「スポット」価格は、1980年のポンド当たり25合衆国セントの高さから1985年の2.8合衆国セントの低位まで激しい騰落をみせている。<sup>47)</sup>



(出所) *Princing Australian Raw Sugar, op. cit., p.10*

このような砂糖価格の変わりやすさは、何よりも砂糖の世界市場それ自体の構造的特質に起因している。砂糖の主要な消費国と生産国は、それぞれの国内市場を保護するために、ほとんどおしなべて高度の政策的介入を行っている。その結果、各国の政府の規制外にある世界の市場はいちじるしく狭められ、自律的に需給を調節できる余地はきわめて限られたものになっている。そのうえ、各国政府の規制外にあるこの世界市場も、

<sup>47)</sup> *Australian Sugar Industry, op. cit., p.31*

大手の貿易業者や商社など比較的少数の売り手と買い手によって主導権を握られている。主要諸国の政策的介入は、こうした業者間の取引に決定的な影響を与え、世界市場における不安定さを拡大するが、これらの業者たちによる思惑や投機を含んだ活動がまた逆に、世界市場における砂糖の需給動向と価格の動きに大きな作用を及ぼして、不安定さをさらに増幅させることになる。

砂糖の消費国および生産国による政策的介入には、関税のほかに、通商禁止令から輸入割り当て、最低価格保証制度、輸入認可、輸入課徴金、政府購入、輸出補助金、保護的為替レート運営など、さまざまなタイプがあるが、<sup>48)</sup> 主要消費地域の政府の介入の代表的な例としては、EC、日本およびアメリカ合衆国による国内生産の保護政策にそれを見ることができる。これら世界の最も先進的な経済領域において、砂糖生産者たちは最も手厚く世界市場の激動の波から隔離されているのである。<sup>49)</sup>

EC、日本およびアメリカ合衆国のそれぞれの砂糖生産に対する政策は、異なったタイプのものなので、各地域の生産者が享受している保護がどの程度のものであるかを量的に比較するために、関税相当値 (tariff equivalents) という評価を用いたのが表7である。関税相当値は、関税に換算してみて、非関税障壁と本質的に同様な貿易の歪みを、しかしより明白なかたちで引き起こすだろうとみられる数値である。従量関税相当値は、国内価格と世界価格の差の絶対額に等しく、従価関税相当値はこの価格差を世界価格によって割り算したものに等しい。日本の糖業がとりわけ高度の非関税障壁による保護を受けていることは誰の目にも明らかであるが、ECと合衆国においても砂糖の国内消費者価格は人為的に高水準に維持されており、国内生産者は世界市場における販売に比べてかなり高い収入を保証されている。これによって、これらの地域内の砂糖生産者にとって相対的に安定した投資に有利な環境が創り出され、1970年代から1980年代初めにかけての時期には、需要が減退し在庫が高水準にあったにもかかわらず、生産が一層増加するという結果を招いてしまった。この不均衡は、世界価格に対する下降圧力を生むことになったが、この影響は、他の政府による砂糖市場に対する一斉の介入によって、

---

48) いくつかの国における輸入規制、国内価格規制、および国内の砂糖生産費の比較によるこれらの国の世界ランキングについては、*Australian Raw Sugar Industry, op. cit.*, p.11, Table 1を参照。

この表によると、わが国の場合にはサトウキビが102位、ビート(甜菜)101位で、世界でも最も生産費の高い国に属している。これに対してオーストラリアは6位で最も低い生産費の国としてランクされている。

49) *Australian Raw Sugar Industry, op. cit.*, p.12



表7 砂糖に対する非関税障壁の関税相当値

国/年次	世界価格 (A)	輸送費 (B)	調整された 世界価格 (C = A + B)	国内価格 (D)	従量関税 (D - C)	従価関税 相当値 ((D - C)/A)
	キログラム当たり米セント					%
日本						
1986	13.34	3.09	16.43	88.73	72.30	541.98
1987	14.79	3.71	18.50	98.61	80.11	541.65
1988	22.44	3.53	25.97	106.85	80.88	360.43
EC						
1986	13.34	3.09	16.43	41.51	25.08	188.00
1987	14.79	3.71	18.50	51.39	32.89	222.00
1988	22.44	3.53	25.97	64.02	38.05	170.00
合衆国						
1986	13.34	3.09	16.43	46.19	29.76	223.00
1987	14.79	3.71	18.50	48.11	29.61	200.00
1988	22.44	3.53	25.97	48.77	22.80	102.00

(資料) *The Australian Raw Sugar Industry*, The Sugar Board, Canegrowers, Australian Sugar Milling Council, June, 1991, p.12

さらに悪化させられた。<sup>50)</sup> もしこの時期に日本、EC、合衆国の消費者が世界価格で砂糖を購入できたとしたら、砂糖消費量ははるかに多くなり、また代替的な甘味料の生産の増加も抑えられたことは、間違いないであろう。<sup>51)</sup>

<sup>50)</sup> *Australian Raw Sugar Industry*, *op. cit.*, p.13 ; *Australian Sugar Industry*, *op. cit.*, p.30

日本、EC、合衆国の国内甘味料保護体制の要約、ならびに砂糖の主要輸入国および輸出国における政策の概観については、*Australian Raw Sugar Industry*, *op. cit.*, p.44-50, Appendix A および *Australian Sugar Industry*, *op. cit.*, Appendix B を参照。

<sup>51)</sup> 1985年から87年までに、日本および合衆国の国内において、もし世界価格で砂糖が購入できたと仮定したら、それぞれ18%、23%多くなったであろうという試算がある。また過去十年間に、ECの砂糖政策によってECの消費者は年当たり約36億ドルの費用をかけたといわれる (*Australian Raw Sugar Industry*, *op. cit.*, p.13)。

また合衆国上院の調査では、砂糖に対する輸入割当制度を撤廃していたら、合衆国の消費者にとっての価格は1988年には31%、89年には25%減少し、一方、砂糖の世界価格は1988年に9%、89年には6%増加していただろうと、推計されている。これに対して、輸入される砂糖の価格は1988年には46%、89年には36%下落し、輸入される砂糖の量は1988年には56%、89年41%増加していただろうと算定されている (*ibid.*, pp.13-14)。

このように、EC、日本、合衆国などによる国内市場の保護政策は、世界価格を引下げる方向に作用するとともに、価格の変動を増幅させている。これに対して、砂糖の世界価格を引き上げるのに寄与する政策をとっている国もある。例えば、4番目の砂糖生産国ブラジルはそのサトウキビの約3分の2をエタノールの生産に振り向けている。これは国際的に取引される砂糖の量を減らし、世界価格を上昇させるという結果をもたらしているといえることができる。<sup>52)</sup>

表8は、過去15年間にわたって、世界市場で取引される砂糖のうち、粗糖の比率が低減する一方で、白（精製）糖の比重が上昇してきたことを示している。このような粗糖と白糖の貿易における相対的な重要性の変化の原因も、大部分は政府の介入の影響によるものである。特にECにおける砂糖生産の保護政策は、この地域において消費に比べてはるかに急速な生産の増加を招くことになり、ECは1977年にはじめて砂糖の純輸出者になった。それ以来その生産は大幅に増加し、ECはいまや世界第2の砂糖輸出者になった。ECが生産している砂糖の大部分は、甜菜白糖である。これが過去15年間に世界砂糖

表8 世界の砂糖貿易（粗糖換算）

年次	粗糖 (百万ト)	総量比 (%)	白糖 (百万ト)	総量比 (%)	消費に対する 輸入比 (%)
1976/77	20,151	73	7,464	27	34
1977/78	17,710	70	7,666	30	30
1978/79	17,901	71	7,117	20	28
1979/80	18,085	71	7,483	30	28
1980/81	17,072	67	8,842	32	30
1981/82	20,103	69	8,650	31	32
1982/83	18,155	64	10,197	36	31
1983/84	17,962	67	8,761	33	28
1984/85	17,874	68	8,336	32	27
1985/86	17,520	64	8,816	36	28
1986/87	17,022	64	9,405	36	26
1987/88	17,545	67	8,706	33	25
1988/89	18,788	68	9,030	32	26
1989/90	17,217	70	11,501	40	27
1990/91	17,562	63	10,299	37	26

(出所) *The Production and Marketing of Queensland Raw Sugar*, Queensland Sugar Corporation, November, 1991, p.26.

<sup>52)</sup> *Australian Sugar Industry, op. cit.*, p.175

貿易における白糖の割合が増加した基本的理由である。<sup>53)</sup>

世界全体として国内消費に占める輸入の比率は、1970年代後半から80年代にかけて減少傾向を示している。1880年代を通じて砂糖の世界貿易はほぼ横這いで、年々2700万トンのないし2800万トンの水準にあった。これに対して各国における砂糖の国内生産は増加しつづけ、代替的な甘味料における市場の成長と相まって、総消費に対して世界市場で取引される砂糖の割合を減少させることになったのである。<sup>54)</sup>

いずれにしても、大幅な援助を受けている国々の農産物価格と生産計画は、砂糖に対する世界の需要と供給を反映していない。ある国の国内価格が世界水準より高く維持されると、その国内において余剰が助長され、この余剰が輸出補助金の助けを得て、世界市場に累積されるか、投売りされる。そうになると、他の国々の政府は、自国の糖業を世界市場価格のこうしたひずみから隔離するために、よりいっそう高度の保護政策に訴えざるをえない、という悪循環に陥ってしまう。<sup>55)</sup>

過去何十年間かにわたって、世界の砂糖貿易は一連の国際協定によって、時折々に規制を受けてきた。1978年に発効した1977年国際砂糖協定 (International Sugar Agreement) は、1984年末に期限が切れ、1985年1月以後は、統計を収集し調整を行なう機能をもつだけの国際砂糖協定が、存在するにすぎなくなった。この協定には拘束的な経済条項はなく、国際砂糖機構 (International Sugar Organization) の存続を確かなものにするために、現在そのメンバーは、この機構の将来の役割と構造について論議を重ねているところである。

したがって、現在のところ世界市場における砂糖の取引それ自体について、実効をもった国際的に統一的な取決めは存在しない。ただ7年にわたる包括的交渉の後に1993年末に妥結をみたガット・ウルグアイ・ラウンドは、農産物貿易の改革について注目すべき成果をあげ、その限りで砂糖の世界市場も自由化に向けて大幅に前進した。オーストラリアはこの交渉をつうじて、農産物の自由化を求める「ケアンズ・グループ」のリーダーとして、合衆国、ヨーロッパ共同体および日本などの先進経済圏における農産物の国内価格支持、国境保護、および輸出補助金の縮減を主張してきた。<sup>56)</sup> 妥結の内容はおお

<sup>53)</sup> *Production and Marketing of Queensland Raw Sugar, op. cit.*, p.25

<sup>54)</sup> *Australian Raw Sugar Industry, op. cit.*, p.9 ; *Production and Marketing of Queensland Raw Sugar, op. cit.*, p.25

<sup>55)</sup> *Australian Raw Sugar Industry, op. cit.*, p.14

<sup>56)</sup> *Sugar Notes, op. cit.*, p.32

むね「ケアンズ・グループ」の主張の線に沿うもので、輸入制限などすべての非関税措置を原則として関税化するとともに、これまで国内農業政策の問題としてガットの領域外に置かれてきた国内補助金、およびこれと密接に関連する輸出補助金を削減することについて、合意が成立した。<sup>57)</sup>

(c) 自由化政策とオーストラリア糖業

不断に大幅に変動する砂糖の国際価格、ますます激化する世界市場競争、そして多くの主要砂糖消費国における高度の保護政策、こうした厳しい状況に直面しながら、この数年間、オーストラリアの糖業は対外的に着実に自由化政策を推し進めてきた。ガット・ウルグアイ・ラウンドの妥結は、より有利な条件でこの政策を遂行できる保証を与えられたことを意味している。

オーストラリアがどの国によりも自由化に積極的なのは、いうまでもなくこの政策が自らにとって利益となるからであるが、その基盤はまず何よりも、粗糖が世界の水準からみて最も低コストで生産されており、しかもきわめて効率の高い安定した配送と販売の機構を有していることにある。さきに明らかにしたように、クィーンズランド州において粗糖の生産は、きわめて合理的に組織されたサトウキビ栽培農場と粗糖工場の間を基礎とし、クィーンズランド砂糖公社の主導下にある集中的な配送・販売のシステムによって支えられながら、世界市場においてゆるぎない地歩を築いてきた。

そしてこの高い生産力を維持・発展させ、また配送と販売のシステムを円滑に運営するうえで、オーストラリアの連邦政府とクィーンズランド州政府が採用してきた政策は、自由化をいわば背後から補完する手法として、きわめて注目すべきものであった。

1989年の輸入禁止令の撤廃以後、連邦政府が対外貿易政策において関税化とその水準の低減化を推進していく一方で、クィーンズランド州政府は、直接に実質的な政策的介入は行わずに、粗糖生産に関わる当事者の合意による「裁定」とクィーンズランド砂糖公社による一連の活動に、政策的調整を委ねるという方式をとってきた。サトウキビ栽培における土地割り当てや農場最大値の設定のように、法令の枠組みをつくっておいで、農民と工場主の合意を得ながら、生産の拡大や整理を行い、あるいはまた、砂糖公社による単一販売制度をつうじて、生産者のために収入を確保し所得を分配していく、といった方法がそれである。これによって、国内において生産者の経営を安定化させな

---

57) 詳しくは、『ウルグアイ・ラウンド GATT から WTO へ』（筑紫勝麿編著、日本関税協会1994年）64～89頁、『ウルグアイ・ラウンド』（溝口道郎・松尾正洋、日本放送出版協会、1994年、146～171頁を参照。また WTO のもとでの世界貿易の展望については、さしあたり『WTO が貿易を変えるウルグアイ・ラウンド後の日本と世界』（中村洋一編著、東洋経済新報社1994年）を参照されたい。

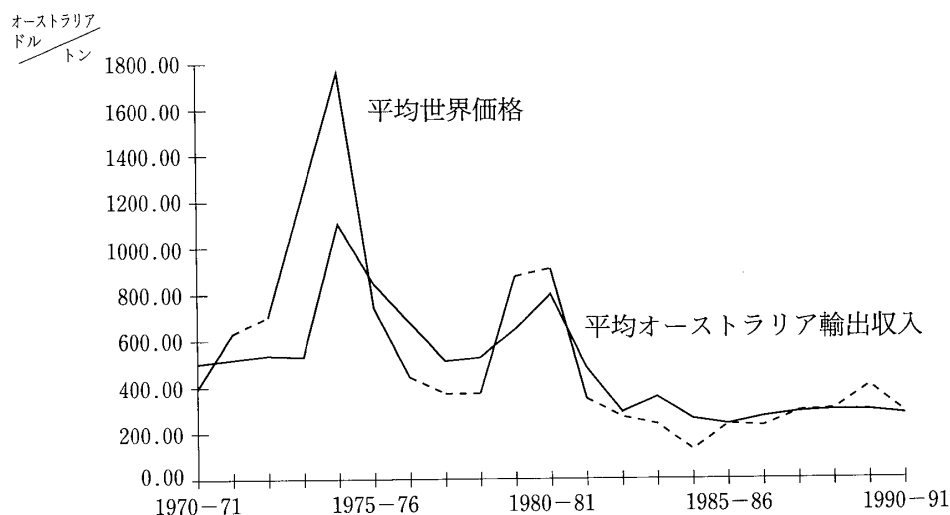
がら、海外の買手の注文に対しては、高品質の生産物をいつでもただちに供給できる体制が維持されているわけである。

クィーンズランド砂糖公社はまた、世界市場の価格の激しい変動によってオーストラリアの糖業が影響を受ける不安定な状況を緩和するために、いくつかの方策を講じている。

図4からも明らかのように、輸出によってオーストラリアの砂糖生産者たちが受け取る収入は、「スポット」価格に見られるほどには目立った変動を示していない。その主要な理由は、第1にオーストラリアの輸出の重要な部分が長期契約のもとで販売され、第2に砂糖公社がヘッジ操作を行っていることにある。<sup>58)</sup>

すでにみたとおり、クィーンズランド砂糖公社はCSRを代理機関として、海外の顧客とのあいだに長期契約を締結してきたが、この契約はクィーンズランド粗糖に特定の安定的な市場を保証すると同時に、世界の他の産地の粗糖に対する製品差別化を強化する意味をもっている。一方ヘッジ操作は、砂糖の国際価格の不安定な動きと為替レート of 不断の変動に対応するために、国際商品市場（主にロンドンとニューヨーク）と通貨市場において、先物取引と併せてリスク・マネジメントの一環として行われている。このばあい砂糖公社が大口の粗糖の貯蔵と荷扱いを集中管理し、粗糖の輸出を全面的に支配

図4 年平均世界砂糖価格(ニューヨーク・スポット)および年平均オーストラリア輸出収入  
ト/当たりオーストラリア・ドル(1989-91年ドル)



(出所) *Australian Sugar Industry, op. cit., p.31*

<sup>58)</sup> *Australian Raw Sugar Industry, op. cit., p.24; Pricing Australian Raw Sugar, op. cit., p.7*

していることが、先物、オプション、スワップなど各種のリスク・マネジメント・プログラムを有効に遂行するうえで、決定的に有利な条件になっている。<sup>59)</sup>

砂糖公社が精糖業者や砂糖を含有する食品加工物を輸出する製造業者に与えるリベートも、目下のところ実効はあがっていないが、輸出を振興する政策的措置であることは明白である。

さて以上の概括によってまず確認できるのは、オーストラリアの砂糖生産は、関税と一部の輸出リベート以外には、世界市場との間に制度的な障壁をもっていないということである。しかもこの関税は次第に軽減されていく方向にあり、オーストラリアの国内市場は世界市場とますます緊密に結びついている。国内の砂糖価格は世界市場の価格に連動しつつ、需給を反映する指標としての機能をさらに有効に発揮していくことになろう。ガット・ウルグアイ・ラウンドの合意のもとで、こうした方向は今後よりいっそう定着していくに違いない。これはオーストラリアの自由化政策のいわば表の側面である。

しかしながら、同時に見逃してはならないのは、オーストラリア政府は砂糖の生産、流通および輸出のいずれの局面に関しても、単純に放任的な政策をとっているわけではないということである。法令で枠組みをつくり、生産当事者の合意を得ながら、生産の拡大や調整を行っていく方式、あるいは州の法令に基づく独立の法人が、粗糖の集中的な配送と販売のシステムを通じて、生産者のために一連の活動を行ない、さらに所得の分配にまで責任を負う方式、これらは明らかに生産者を保護する政策である。

ただしそれは市場の自律的な需給調節機能を損なうことのないように、できるかぎり配慮しつつ行われている。国内販売の体制も、また輸出の機構も、組織的で計画的でありながら、関税と一部の輸出リベートを除いては、海外の競争を排除し制限するものとはなっていない。市場のシグナルとしての価格の需給伝達機能を最大限に生かしながら、ガイドラインを設け、巨大企業の市場支配力をチェックし、生産者にとっての価格の安定化、収益の安定化を図っていく。それは自由化に抵触しない範囲での、精妙な政策介入といってもよいであろう。

ガットの再編から世界貿易機関(WTO)へと、より組織化され強化されていく自由貿易体制の枠組みのなかで、オーストラリアは農産物輸出国の旗手として、世界市場における自由化の拡大に積極的に対応しつつ、それを自らの利益としていく、いわば代表的な範例を示している。とりわけ糖業のばあいは、自由化における政策のあり方、特定産

---

<sup>59)</sup> *Pricing Australian Raw Sugar, op. cit.*, p.2; *Australian Raw Sugar Industry, op. cit.*, pp.26-27

業に対する政府の関わり方について、きわめて多くの示唆を与えるものといつてよいであらう。

〔付記〕

ごく最近、オーストラリアの砂糖の価格政策に大幅な変更があったことを知ったが、その具体的内容については資料を得ることができず、1992年の時点のデータで本稿をまとめざるを得なかった。新しい文献を入手することができれば、ただちに稿を改めて最近の価格政策の変化について分析したいと考えている。

なお、本稿は（平成5年度）文部省科学研究費補助金国際学術研究（大学間協力研究、代表者土屋圭造）の援助を得て、調査・研究を行ったものである。

参考文献

- ① *Agriculture and Resources Quarterly*, Vol.5, No.2, June, 1993
- ② *Annual Report, 1991-92*, Queensland Sugar Corporation
- ③ *The Australian Raw Sugar Industry* (Submission to the 1991 Industry Commission inquiry into the Australian Sugar industry), The Sugar Board, Canegrowers, Australian Sugar Milling Council, June, 1991
- ④ *The Australian Sugar Industry* (Report No.19), Industrial Commission, 6 March, 1992
- ⑤ *The Commercial Tariff Concession and By-law Systems* (Report No.9), Industrial Commission, 8 March, 1991
- ⑥ *Commodity Statistical Bulletin, 1992*, Australian Bureau of Agriculture and Resource Economics
- ⑦ *Corporation News* (Official Newsletter of the Queensland Sugar Corporation), September, 1992 ; December, July, 1993; April, 1993
- ⑧ *The Distribution of Proceeds of Vested Sugar*, 3vols., Queensland Sugar Corporation, July, 1993
- ⑨ *Marketing of Fresh Fruit and Vegetables in Queensland*, A review of the role, management and development of the Brisbane Market, horticulture legislation, domestic and export markets, State-wide infrastructure, research and product promotion (Information Series Q191022), G.I.Alexander AO,BVSc,MS,PhD,FACVSc, Queensland Department of Primary Industries, 1991
- ⑩ *New Horizons, A Strategy for Australia's Agrifood Industries*, National Farmer's Federation Australia, February, 1993

- ⑪ *Prices and Market Throughput, on the Brisbane Wholesale Market*, Rocklea, 6th edition, 1992, Department of Primary Industries, Queensland Government, Information Series QI92013
- ⑫ *Pricing Australian Raw Sugar* (Submission to the 1991 Industry Commission inquiry into raw material pricing for domestic use), Queensland Sugar Corporation, August, 1991
- ⑬ *The Production and Marketing of Queensland Raw Sugar* (Response to the Industry Commission draft report on the Australian Sugar Industry), Queensland Sugar Corporation, November, 1991
- ⑭ *Queensland Crop Production Conference Proceedings, 1987* (Queensland Department of Primary Industries, Conference and Workshop Series QC87007), Department of Primary Industries, Queensland Government
- ⑮ *Raw Material Pricing for Domestic Use* (Report No.21), Industrial Commission, 1 April, 1992
- ⑯ *Report of the Sugar Industry Working Party*, 5 June, 1990
- ⑰ *Statutory Marketing Arrangements for Primary Products* (Report No.10), Industrial Commission, 26 March, 1991
- ⑱ *Sugar Notes*, 1991, Queensland Sugar Corporation
- ⑲ 『季刊 糖業資報』 No.102, 精糖工業会, 1989年度・第2号
- ⑳ 『ポケット砂糖統計』, 1992 精糖工業会