

配合飼料価格差補てん制度にかかる新たな展開方向

2021年9月

(一社) 全日本配合飼料価格畜産安定基金
(全日基)

配合飼料価格差補てん制度にかかる新たな展開方向 (概 要)

I. はじめに

全日基は、基金制度の今日的な意義と国の役割を再評価しながら、通常基金及び異常基金の役割や補てん発動の在り方等を中心に関連する諸課題について広く検討し、基金制度を生産者視点で再考した全日基案としてとりまとめ、今後の商系グループ内における議論の材料とするとともに、農林水産省をはじめとする政策当局への政策提案とすることとします。

II. 基金制度を巡る課題

1. 通常補てん及び異常補てんの機能強化について

通常・異常の補てんの機能が従前に増して機動的に発揮される仕組みへの見直しが求められています。

2. 積立金負担の在り方について

輸入原料価格の高騰という生産者や飼料メーカーの責任に帰さない要因に端を發しており、本来は政策に責任を有する国の更なる支援が求められて然るべきです。また、飼料メーカーにあっては、コーポレートガバナンスの強化等社会・企業情勢の変化に伴い、積立金負担の維持は年々厳しいものになってきています。

3. 補てん財源の水準について

借入金に依存することなく、積立金の増額・減額・免除の組み合わせを機動的かつ的確に実施していくことが重要です。

ただし、急激かつ異常な原料価格の高騰により財源が枯渇する事態においては、財源の範囲内での「払いきり」についても対応手段として想定しておく必要があります。

4. 生産者に分かりやすい補てんの仕組みについて

補てん算定方式の変更（2014年）に伴い、補てんの有無の判明が従来に比べ約4か月の遅れとなり、生産現場では営農計画に支障ありとして問題視されています。これらのギャップを是正するための算定方式の速やかな見直し等が求められています。

5. 3基金団体の統合について

事業コストの低減等を図るためにも、3基金を統合化していくことが望まれます。

III. 主要3課題にかかる今後の展開方向

基金制度にかかる様々な課題の中で、① 通常及び異常補てんの融合による機能の強化（一本化）、② 生産者に分かりやすい補てんの仕組み、③ 3基金団体の統合については制度全般に関わる課題であることから、見直しの3本柱と位置づけ重点的に検討しました。

1. 通常補てんと異常補てんの融合（一本化）

○ 見直しのねらい

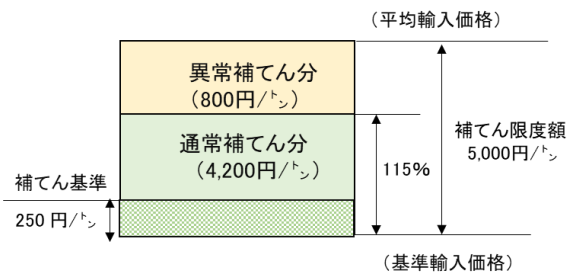
現在の補てんの仕組み（異常と通常の二階建て方式）に対して、通常補てんと異常補てんの両者を融合し、補てん発動となった場合に、常時、両基金から協調して補てん金を交付する仕組み（間仕切り方式）をみます。

異常基金からの支援を強化することにより通常基金の支出負担を軽減（3割程度）するとともに、このことを通じて、国及び生産者、メーカーによる基金造成の均等化を進め、併せて民間サイドの積立金負担の軽減を図っていきます。

(1) 間仕切り方式

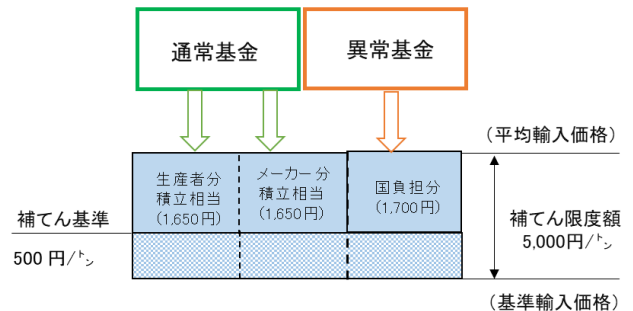
(図1)

○ 現行の補てん制度



- 通常補てんと異常補てんの2階建て制度
- 通常基金の発動基準は250円/トン
- 基準輸入価格の115%を上回る分を異常基金から補てん
- 上記の例は、基準輸入価格：28,000円/トン、平均輸入価格：33,000円/トンの場合の補てん額試算

○ 見直し案



- 通常補てんと異常補てんは一本化（1階建、間仕切り）
- 通常基金の補てん基準を引き上げ（例えば、500円/トン）
- 補てんに際し、通常基金から2、異常基金から1の割合で支出
- 現行制度は、通常基金から4,200円の補てん、見直し後は3,300円の補てんと負担が軽減される。

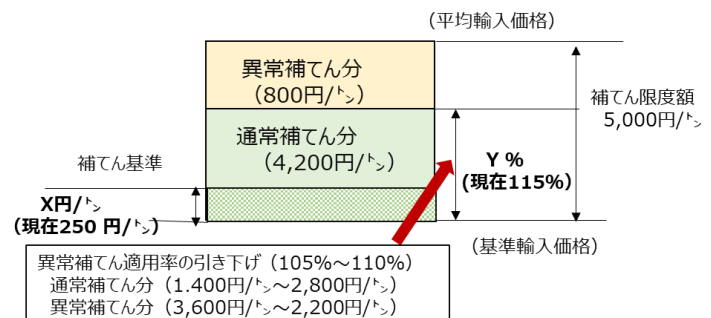
(2) 異常補てんの適用率の引き下げ

○ 見直しのねらい

異常補てんの適用（現行：115%）を変更することで、異常補てんの発動頻度が極めて低い現状の打開を目指すとともに、異常基金からの補てん金の増額により通常補てんの実質的な負担軽減を図る別オプションも併せて検討します

(図2)

○ 異常補てんの適用率引き下げにかかる見直し



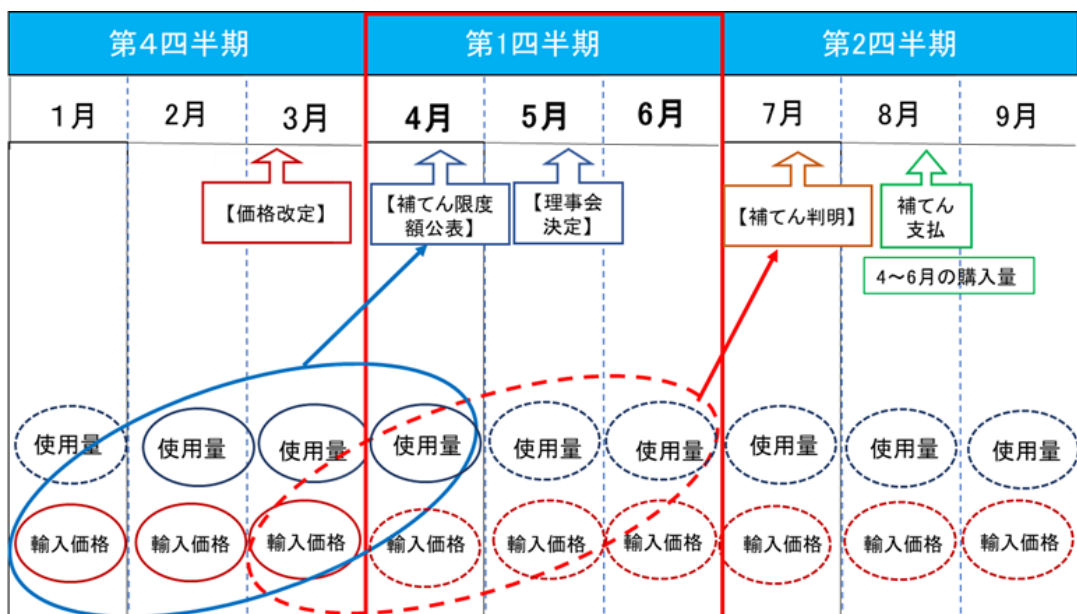
2. 生産者に分かりやすい補てん発動の仕組み

○ 見直しのねらい

算定に使用する月毎のデータを2ヵ月前倒しすることにより、極力、配合飼料価格の改定時（各四半期末）に近い時点（1ヵ月程度）で補てん発動の有無が判明する仕組みとします。

例えば、第1四半期の算定では、現状は補てんの有無が7月に判明するのに対し、見直し案では価格改定の翌月（4月）に判明、補てん金の交付時期も現状の8月から6月に早める仕組みとします。

（図3） 2ヵ月前倒し方式による算定の模式図



（注）青色楕円：見直し案の月データ、赤色破線：現行方式の月データ

（表1）

○ 2ヵ月前倒し方式にかかる諸元（第1四半期（4～6月期）の場合）

項目	見直し案	現行	前倒し・短縮
輸入価格データ	1～3月の通関データ	3～5月の通関データ	▲2ヵ月
原料使用量データ	2～3月の製造データ 4月分は3月データを準用	4～6月の製造データ	▲2ヵ月
補てん限度額の公表時期	4月後半	7月半ば	▲2～3ヵ月
補てん金の支払い	6月中	8月半ば	(▲2ヵ月)

注：補てん金支払いの前倒し（短縮）の（▲2ヵ月）は見直し案を6月中旬とした場合の月数

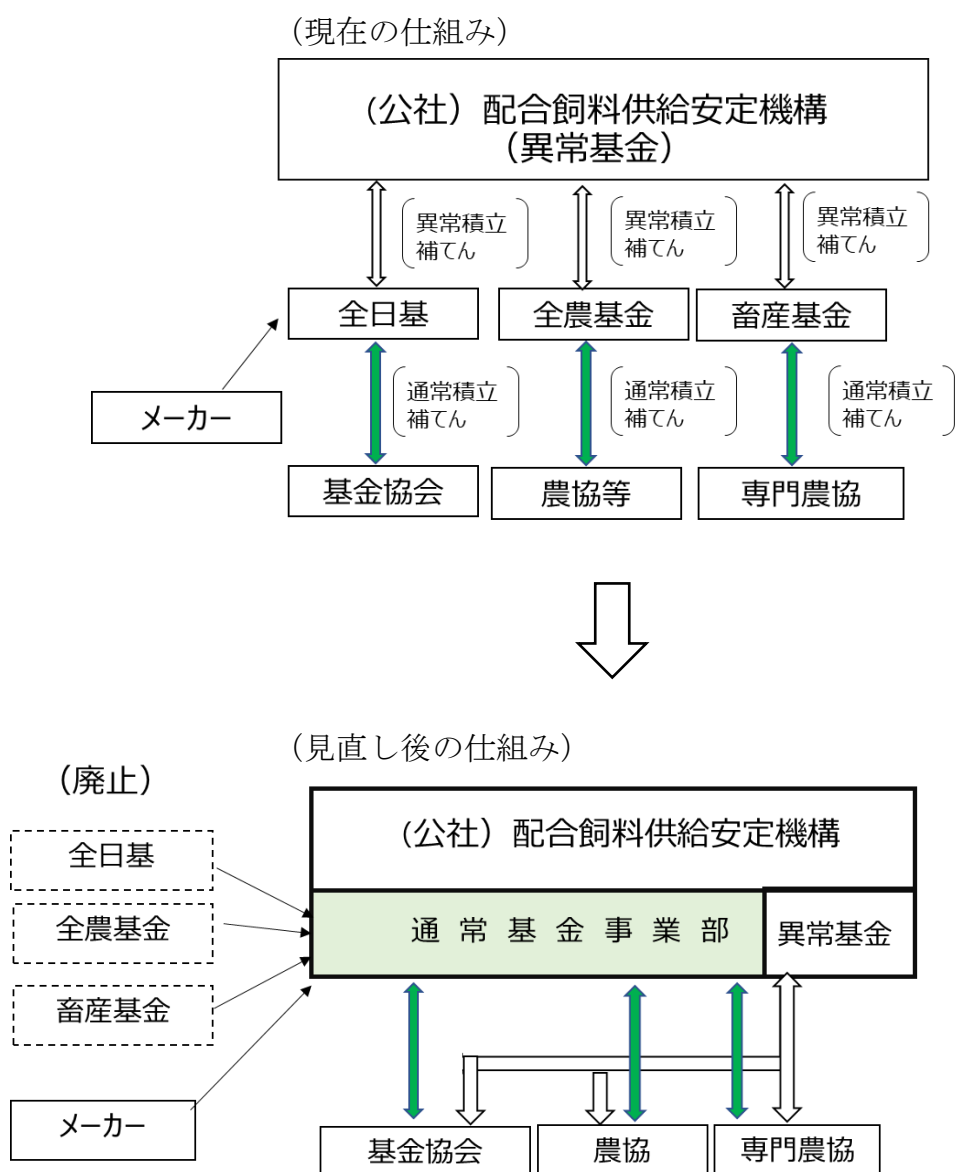
3. 3 基金の団体統合

○ 見直しのねらい

中央3団体（商系、全農、畜産）は基金業務を「(公社) 配合飼料供給安定機構（安定機構）」に移管することとします。同時に安定機構内に通常基金の部署を新設し、基金の管理及び業務を一元的に推進します。

また、地方組織（基金協会、農協等）における基金業務は温存することとします。ただし、都道府県基金協会については、地域の実情に応じた再編統合を推進していきます。

(図 4)



注1: は、通常積立金、補てん金の流れ、 は異常積立金、補てん金の流れ。

注2: 基金協会・農協等と配合飼料安定機構との連絡調整は当面、親団体（飼料工業会等）が対応。

配合飼料価格差補てん制度にかかる新たな展開方向

I. はじめに

令和2年10月、農林水産省が配合飼料価格安定制度（以下、「基金制度」という。）の在り方を議論するための検討会を発足させたことを受け、全日基としても並行して議論するための基金制度検討委員会（以下、「本検討会」という。）を立ち上げました。

昭和40年代に発足した基金制度は、輸入原材料の高騰時に補てん金が交付される経営の入口制度として、畜産生産者の経営安定に一定の役割を果たしてきましたが、規模拡大等に伴い畜産生産者の経営体質が強化されてきたことや出口戦略である牛・豚マルキン等の所得補償政策が整備されたこともあり、畜産生産者の中からも入口制度としての基金制度の役割が薄れてきているとの声も上がっています。

そこで本検討会では、基金制度の今日的な意義と国の役割を再評価しながら、通常基金及び異常基金の役割や補てん発動の在り方、さらに3基金団体の今後の在り方を中心に関連する諸課題について広く検討を行い、基金制度を生産者視点で再考した見直し案を取りまとめました。

本報告書については、商系グループ内における議論の材料とするとともに、農林水産省をはじめとする政策当局への政策提案に活用してまいります。

II. 基金制度を巡る課題

基金制度が発足して半世紀に至らんとする今日、畜産経営を巡る環境は大きく様変わりし、本制度についても以下のような様々な課題が出てきています。

1. 通常補てん及び異常補てんの機能強化について

近年、通常補てんについては発動頻度及び発動額が少なくなっているほか、異常補てんについても平成25年（2013年）以来8年目にしてようやく発動されるような状況となっています。こうした中、一部の生産者からは有難みの薄い制度との意見も出されており、通常・異常の補てんの機能が従前に増して機動的に発揮される仕組みへの見直しが求められています。

2. 積立金負担の在り方について

令和2年度末（2021年）における補てん準備財産は、通常基金で約637億円（うち全日基：407億円）、異常基金で720億円となっています。

積立金のこれまでの累積額は、国：生産者：飼料メーカー＝1：3：6の負担比率となっており、長年にわたり飼料メーカーに負担が偏重する状況にあります。

本基金制度については、輸入原料価格の高騰という生産者や飼料メーカーの責任に帰さない要因に端を発しており、本来は政策に責任を有する国の更なる支援が求められて然るべきであるとの意見も多く出されています。

また、飼料メーカーにあっては、コーポレートガバナンスの強化等社会・企業情勢の変化に伴い、積立金負担の維持は年々厳しいものになってきています。

3. 補てん財源の水準について

借入金に依存することなく、所要の補てん財源を維持、確保するためには、業務期間（4年間）の最終年度における財源水準を1年分程度の積立額を目安として、補てん、積立金の増額・減額・免除の組み合わせを機動的かつ的確に実施していくことが重要です。

ただし、急激かつ異常な原料価格の高騰により財源が枯渇する事態においては、財源の範囲内での「払いきり」についても対応手段として想定しておく必要があり、これについては系統基金、商系基金ともに連携・協調して取り組む必要があります。

4. 生産者に分かりやすい補てんの仕組みについて

補てん算定方式の変更（2014年）に伴い、補てん発動の有無が従来に比べ約4か月遅れて判明する状況となっています。このため、生産現場では、価格改定の時期と補てん発動の判明時期が大きく乖離することにより営農計画に支障が出ると問題視されています。これらのギャップを是正するための算定方式の速やかな見直し等が求められています。

5. 3基金団体の統合について

3基金団体については、基本的には共通ルールの下で運営がなされていますが、「基金間移動」等、依然として3基金間での「壁」が存在し、生産者には所要の手続き等が課せられています。こうした3基金間の「壁」を是正するとともに、事業コストの低減を図るためにも、3基金を統合化していくことが望まれます。

6. 上記のような諸課題に加え、積立金に係る最低契約数量や飼料メーカーの積立金対象数量（製造数量ベースか契約数量ベースのいずれか）等の実務的な課題についてもさらに検討を深めていく必要があります。

Ⅲ. 主要3課題にかかる今後の展開方向

様々な課題の中で、① 通常及び異常補てんの融合による機能の強化（一本化）、② 生産者に分かりやすい補てんの仕組み、③ 3基金団体の統合については基金制度全般に関わる課題でもあることから、見直しの3本柱と位置づけ重点的に検討しました。

1. 通常補てんと異常補てんの融合（一本化）

(1) 見直しのねらい

現在の補てんの仕組み（異常と通常の一階建て方式）に対して、通常補てんと異常補てんの両者を融合し、補てん発動となった場合に、常時、両基金から協調して補てん金を交付する仕組みとします。

異常基金からの支援を強化することにより通常基金の補てん金負担を軽減するとともに、このことを通じて、国及び生産者、飼料メーカーによる基金造成の均等化を進め、併せて民間サイドの積立金負担の軽減を図っていきます。

(2) 新たな仕組み（二階建て方式から一階建ての間仕切り方式へ）

① 通常基金と異常基金による協調補てんの仕組みは、現行の二階建て方式から一階建ての「間仕切り方式」とし、算定される補てん限度額の1/3相当額を異常基金から支出することとします。

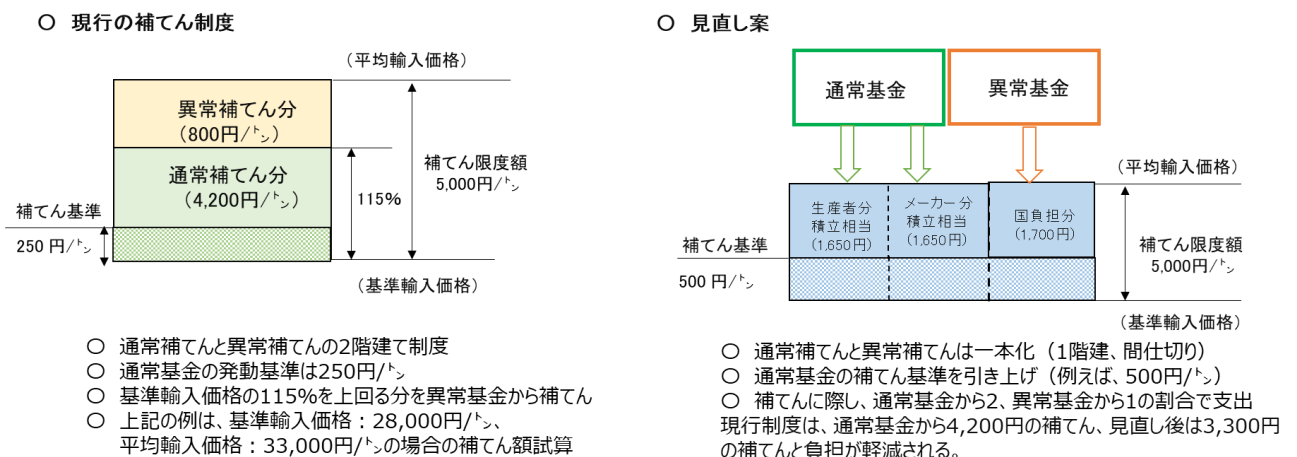
通常基金の補てん金額を試算したところ、H17～R1年度の実績値と新方式との比較では、新方式による補てん額が1割から3割程度軽減されました。

また、平成25年度以降の補てん実績をもとに試算したところ、約3割程度軽減されました。

一方、積立金の負担についても、通常基金からの補てん額の縮減を通じて、結果的に生産者や飼料メーカーの負担が軽減されていきます。

併せて異常基金に対する飼料メーカーの「共積み」を廃止することを前提にすれば、国1に対して民間2、主体別では国：生産者：飼料メーカー＝1：1：1の均等割合としていくことが可能となります。

(図1)



② 当面は現行の通常基金及び異常基金の体制を見直すことはせず、補てん発動の仕組みと補てん財源の負担方式のみを見直すこととします。

すなわち、補てん発動となった場合には、既存の通常基金と異常基金からそれぞれ支出し、通常補てんのルートを通じて生産者に補てん金が交付される仕組みとします。

③ 通常補てんと異常補てんの融合に伴い、補てん基準額（現行は250円/ト）についてはこれを引き上げることとし、見直し案では500円/トに設定することとします。

補てん基準額については、補てんにかかる事務経費などを勘案して少額補てんを見送り、見送った原資は、基金の財源に保留することで結果として補てん財源の有効活用を図るという考え方で設定していきます。

また、引き上げに際しては、補てん方法の見直しに伴う通常基金の負担額の軽減等のメリットを併せて説明し、関係者の理解を得ることが重要です。

(3) その他（異常補てんの適用率の引き下げ）

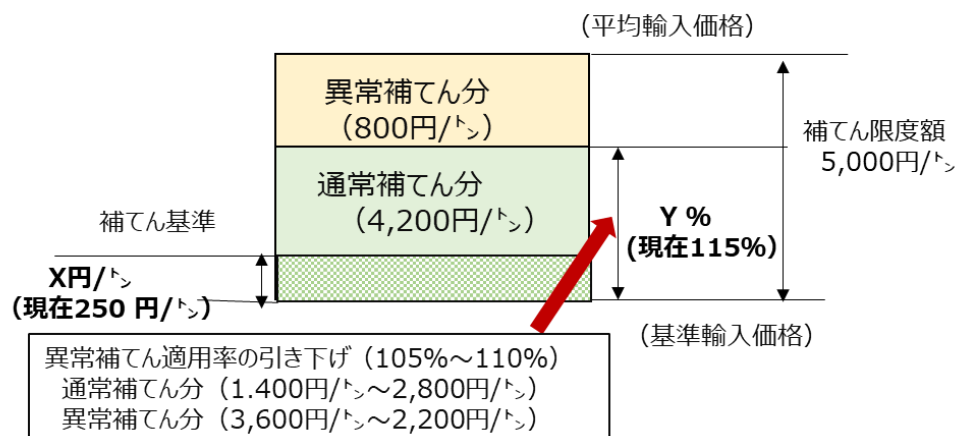
間仕切り方式による補てん制度の見直しについては、国及び関係者間での協議や規程改正等を伴うことから、実現に向けた一連の対応に時間を要することも想定されます。

このため、二階建て方式は維持するものの、異常補てんの適用率（現行：115%）を変更することで、異常補てんの発動頻度が極めて低い現状の打開を目指すとともに、異常基金からの補てん金の増額により通常補てんの実質的な負担軽減を図る別オプションも想定しておくこととします。（図2）

新たな異常補てん適用率については、105%～110%の範囲で設定することが適当です。

(図2)

○異常補てんの適用率引き下げにかかる見直し



2. 生産者に分かりやすい補てん発動の仕組み

(1) 見直しのねらい

従来の建値制度に立ち返ることなく輸入原料の通関データを使用した算定方式を継続することとし、そのうえで算定に使用する月毎のデータを2ヵ月前倒しすることによって、極力、配合飼料価格の改定時（各四半期末）に近い時点（1ヵ月程度）で補てん発動の有無が判明する仕組みとする。

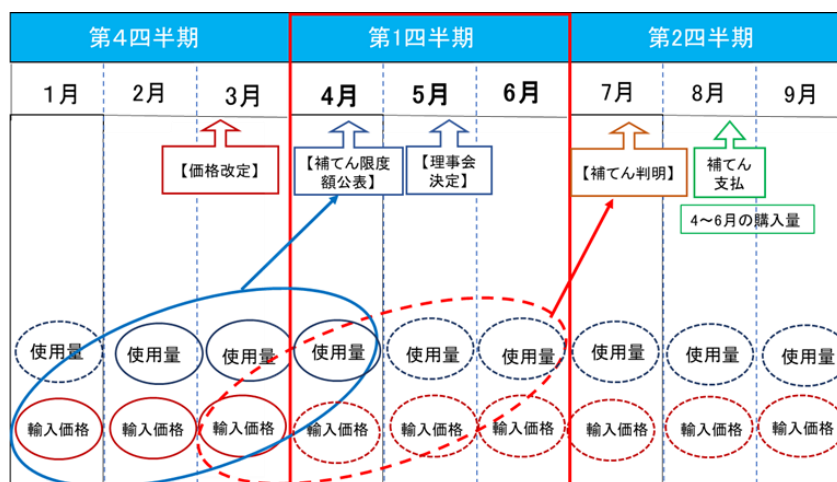
これは、前四半期の2ヵ月分の価格に加え、当該四半期の1ヵ月分の価格を足掛けた状態で算定することを意味しています。例えば、第1四半期の算定では、現状は4月、5月、6月のデータを使用するのに対し、見直し案では前四半期（2月、3月）のデータと当該四半期（4月）のデータを使用します。

(2) 新たな仕組み（輸入データの2ヵ月前倒し方式へ）

① 輸入原料の通関データ及び使用量について、従来の方式から2ヵ月前倒した月データを用いて補てん限度額を算定します。（原料使用量については、1四半期のうち前2ヵ月間のデータを使用して算定します。）

なお、月データのの前倒しによる算定月のズレから四半期単位では現状と見直し案との間で補てん額に相応の格差が生じますが、ロングスパンでみた場合の累積額では極めて少額の格差ないし格差無しの状況となり、補てん金交付累積額の実質的な目減りとはなりません。しかし、急激な価格上昇に伴い、現行方式による補てん額と比べた場合、一時的に乖離幅が拡大する可能性のあることも生産者に説明しておく必要があります。

(図3) 2ヵ月前倒し方式による算定の模式図



(注) 青色楕円：見直し案の月データ、赤色破線：現行方式の月データ

② 補てん限度額の判明（公表）時期は、配合飼料価格の改定月の翌月後半とします。

これまでは各基金の理事会において、補てん限度額に基づいて決定される「補てん金の額」を公表していましたが、見直し後は理事会に先立ち「補てん限度額」が確定した時点で事前情報としてこれを公表します。具体的には、各四半期の最初の月（第1四半期であれば4月）の後半、通関データが入手された後、算定のうえ速やかに公表します。

なお、補てん限度額の範囲内で理事会において決定される「補てん金の額」は「補てん限度額」公表後のしかるべき時期に公表されます。

③ 補てん金の交付時期については、交付金の算定（補てん単価×購入数量）をこれまでの当該四半期の購入量データ（4、5、6月）を2ヵ月前倒しの購入量データ（2、3、4月）を使用することにより2ヵ月早めます。第1四半期（4～6月期）の例では、従来の交付時期が8月半ばであったものが、見直し後は6月中に支払うことが可能となります。

（表1）

○ 2ヵ月前倒し方式にかかる諸元（第1四半期（4～6月期）の場合）

項目	見直し案	現行	前倒し・短縮
輸入価格データ	1～3月の通関データ	3～5月の通関データ	▲2ヵ月
原料使用量データ	2～3月の製造データ 4月分は3月データを準用	4～6月の製造データ	▲2ヵ月
補てん限度額の公表時期	4月後半	7月半ば	▲2～3ヵ月
補てん金の支払い	6月中	8月半ば	(▲2ヵ月)

注：補てん金支払いの前倒し（短縮）の（▲2ヵ月）は見直し案を6月中旬とした場合の月数

(3) 新たな算定方式の補完（輸入価格予測方式）

前倒し方式による補てん算定を補完する方式として、飼料穀物のシカゴ相場、フレート、為替等に基づいて飼料原料の通関価格を予測する全日基予測モデルも併用します。

全日基モデルでは、対象四半期及びその1四半期後の補てんの有無及び補てん限度額（予測値）を試算することが可能であり、その結果については基金協会及び飼料メーカー等全日基関係者に対して参考情報として提供します。

また、公表時期は「前倒し方式」の公表時期より早期（1ヵ月前）に情報提供ができることから、配合飼料価格の改定時期に合わせて情報の提供が可能となります。

3. 3基金の団体統合

(1) 見直しのねらい

平成26年(2014)の自由民主党における制度検討では、3基金の統合について、① 地方組織の合併も含めた統合論であったこと、② 基金業務の統一システムを新たに構築する等の構想であったため、現実的でないという理由により3基金共に反対した経緯があります。

3基金による業務運営については、基本的には共通ルールの下で運営がなされていますが、生産者への更なる利便性の提供や事業コストの一層の低減を図っていくためには3基金自体を統合化していくことが望まれます。

このため、地方組織は再編のうえ温存し、システム等の現有資源を活用しつつ中央団体のみを統合を進めることを基本に、再編統合の本格的な検討に着手すべきです。

(2) 新たな仕組み(配合飼料供給安定機構への編入による3基金の統合)

全日基及び全農基金、畜産基金に加え3基金の親団体(日本飼料工業会、全農、全酪連等)、国、配合飼料供給安定機構の関係者による「協議会」を立ち上げ、組織の在り方について検討することとします。(図4)

① 中央3団体(商系、全農、畜産)は基金業務を「(公社)配合飼料供給安定機構(安定機構)」に移管することとします。同時に安定機構内に通常基金の部署を新設し、基金の管理及び業務を一元的に推進します。

なお、3基金は体制が整うまでの間これを支援し、併せて自らの解散作業を進めます。

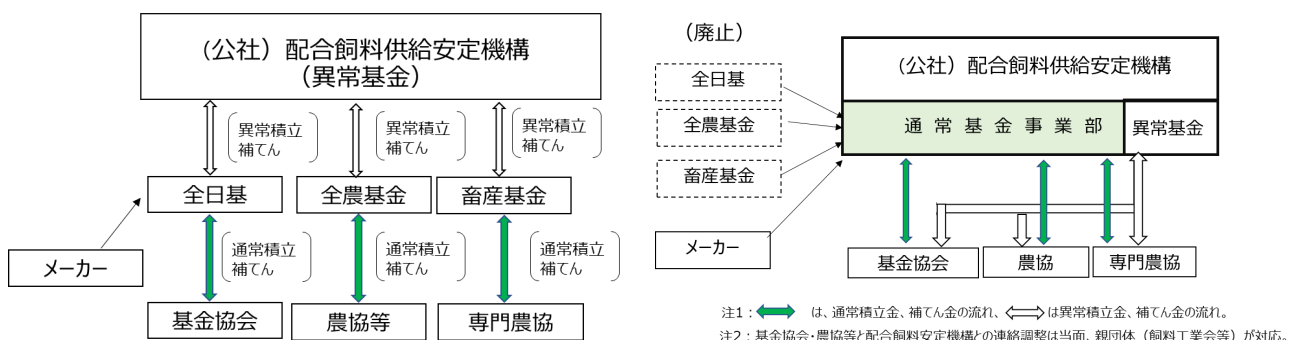
② 地方組織(基金協会、農協等)における基金業務は温存することとします。

ただし、都道府県基金協会については、地域の実情に応じた再編統合を推進していきます。

③ 当分の間、基金協会と安定機構(通常基金事業部)との連絡調整のため、親団体(日本飼料工業会等)の中に窓口的部署を設置することとします。

④ 基金業務の処理システムについては、当分の間、各基金持ち込みのシステムを利用していくこととします。

(図4)



4. 補てん財源の在り方について

(1) 補てん財源に係る基本ルールについて

業務方法書の第20条（通常補てん金交付額の限度）では、事業年度内に交付する補てん金の総額は、前年度からの繰越し財源と当該年の積立金の総額の合計額を限度とすると定めています。

業務方法書の基本に則れば、手持ちの財源で払えない場合は、結果として「払いきり」とならざるを得ないということになります。

このことからH20、H23～24年度に行った長期資金の借入は特例的な措置といわざるを得ません。なお、H20年度にあつては一部「払いきり」ではなく全額支払いが出来ない状況でした。

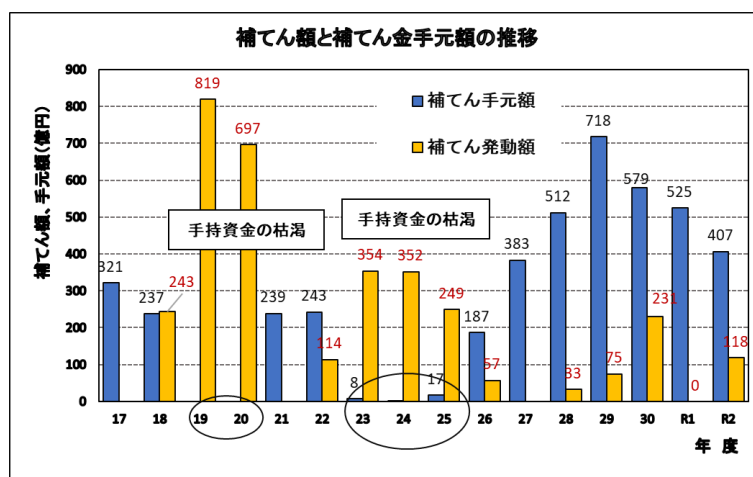
また、第11条第2項（積立金の納付免除）では、基本契約期間（4年間）の最終年度末における財源が、積立金の年平均額に相当する額（約1年分）を超えると見込まれる場合は、積立金の納付を免除することができるとしています。

この規定の考え方は、次期基本契約期間への繰越額は約1年分程度とするというものであり、国税庁においても基金の繰越し財源は1年分相当が適当であると認識しています。

なお、H25年度以前はこの規定に加え「無事戻し」の規定が措置されていたため、最終年度において、過剰と見込まれる財源を効果的に処分することが可能でした。

現在は、財源調整を①年度当初での積立金の額で調整する、②特別積立金（従来の積増）で調整する、③積立金の納付免除で調整する方法のいわば事前調整手法のみであることから、以前にもまして各年の機動的な財源調整が必要となっています。

(図5)



(2) 急激な価格高騰への対応について

① 長期借入金に依存しない基金運営

長期借入金の借入れにより財源を確保した過去の対応については、制度本来の姿とは言い難い面があったといえます。

特に多額の借入れ及び長期間にわたる返済は、廃業した畜産経営者の負担を新規ないしは継続経営者が負担するという制度上の不平等を派生させただけでなく、飼料メーカーについても企業コンプライアンス上のさまざまな課題を惹起しました。

上記(1)の基本ルールに基づけば、仮に補てん財源が枯渇した場合においても、借入金に依存することなく財源の範囲内での補てんを基本とすべきです。

② 必要に応じて「払いきり」も手段として保持

今後は、財源の範囲内での補てんを原則とし、「払いきり」についても手段の一つとして保持しておく必要があります。なお、そうした事態においては3基金が足並みをそろえて果敢にこれを実施していくことが重要です。

③ 2年分程度の積立額に相当する財源水準の確保

一方で、急激な価格高騰時にも対応できる適切な財源水準を単価の見直しや特別積立金の徴収等を通じて常時確保しておくことも重要です。

そのためには、年間積立額の1～2年分程度の水準を基本とし、基本契約期間の最終年度に至るまでの間は、少なくとも2年分程度の財源を保持しておくことが望ましいと考えられます。

IV. おわりに

以上、基金制度を巡る主要な課題とその展開方向について取りまとめました。全日基では、本報告書及び付属資料を活用し、制度見直しにかかる更なる具体策の検討について関係者とともに取り組んでまいります。

また、農林水産省をはじめ関係組織におかれましては、ご賢察のうえ速やかな制度見直しの実現にご尽力賜りますよう、よろしくお願い申し上げます。