

第2回 基金制度問題にかかるワークショップ
(借入金にかかる諸問題について)

令和7年1月24日(金)
全日基

(次回予定)

第3回 基金制度問題にかかるワークショップ

(通常補てんが抱える諸問題について)

令和7年2月7日(金) 13:30~15:00

第2回 基金制度問題にかかるワークショップ (借入金にかかる諸問題について)

1. 補てん制度における借入金の実相

全日基は、平成20年、24年～26年の4年にわたり総額1,254億円を借入れ、これを平成22年度～令和元年度の11年間で完済、さらに令和4年～5年に新たに363億円を借入れ、これについては令和11年度までの7年間で返済することになっています。

補てん事業における借入金については、借入れにより受益する者と返済の義務を負う者とが必ずしも同じでないため、負担の公平性に問題が出てきます。また、借入れた財源は、積立金を通じて、あるいは配合飼料コスト等を通じて、最終的には受益者である畜産生産者が負担する構造になっています。

(1) 補てん原資の借入に伴う後年度負担問題

<p>(a) 補てん目的の<u>積立単価が実質的に目減りする。</u> (例えば、積立単価 2,400 円/トン → 実質単価 2,015 円/トン+借金返済単価 385 円/トン)</p> <p>(b) 継続生産者は、<u>廃業者の返済分の肩代わりを余儀なくされる。</u> (例えば、返済金の平均 (R5～R11) 385 円/トンのうち 14 円程度は廃業者の返済肩代わり)</p> <p>(c) <u>新規参入者は、借入金による受益がないにもかかわらず、返済義務を負うことになる。</u></p> <p>(d) <u>飼料メーカー等の借金負担の一部は、最終的に生産者コストにも転嫁される。</u></p>
--

(2) 補てん金に占める借入金の割合 (約4割)

平成19年度から令和6年度までの18年間で、全日基の補てん発動は14年間で38回(四半期)、補てん発動額(累計)は約3,899億円でした。この間、総額で1,617億円の借入により財源の不足を補った形となっています。つまり補てん金の約4割は借入金で賄われたことになります。

ちなみに、平成19年度から令和2年度までに関しては、補てん金の6割近く(58%)を借入金により賄った形となっています。補てん制度は、本来自主財源で運用されるべきと考えますが、6割近くも借り入れで運用する制度の実態は、もはや正常な姿とは言い難いのではないのでしょうか。(表1)

○ 全日基における通常補てん金に占める借入金の割合 (%)

区 分	H19～R2 (※1)	R5～R11 (※2)	合計 (H19～R11)
借入金借入・返済期間(年度)	14年間	7年間	21年間
通常補てん金の総額(億円)	2,161	1,737	3,899
借入金の総額(億円)	1,254	363	1,617
補てん金に占める借入金の割合 (%)	58.0	20.9	41.5

(注) ※1の補てんはH19～H30年度 ※2の補てんはR3～R6年度

(3) 借入総額の積立総額に対する割合（約3割）

通常基金での借入金の返済は、積立による補てん財源の中から毎年度一定額を返済していくことになります。借入金総額の積立金総額に対する割合は平成19年から令和11年度で試算すると約3割となりました。

過年度（H19～R2）の借入金については、平成22年度から令和元年度までの10年間で返済しましたが、その割合は積立金総額の4割近くにもなっています。そのことは、本来補てんに使うべき積立金の価額が結果的に6割に目減りしてしまっていることを意味しており、将来の補てんのための積立金はその役目を十分に果たし切れていないということになります。

（表2）

○ 全日基における借入総額の積立総額に対する割合（%）

区 分	H19～R2 （※1）	R5～R11 （※2）	合計 （H19～R11）
借入金借入・返済期間（年度）	14年間	7年間	21年間
通常基金の積立金総額（億円）	3,262	2,788	6,050
返済金の総額（億円）	1,254	363	1,617
借入総額の積立総額に対する割合（%）	38.4	13.0	26.7

（注1）※1の積立期間はH19～R2年度 ※2の補てんはR4～R11年度

（注2）R7～R11まで積立単価は@2,400円として試算した。

(4) 廃業者の負債にかかる肩代わり返済の問題

借入を伴う補てん金を受け取った後、廃業した加入者は返済義務を負わないため、補てん財源のプール制の下では、継続加入者や新規加入者が積立金を通じて廃業者の返済分を肩代わりすることになります。

平成19年から26年までの借入れ実績に基づき、継続加入者の肩代わり返済額を試算すると、継続加入者の返済総額約418億円（メーカー分も含めると総額1,254億円）のうち、肩代わり返済額は約5億円、比率にして1.2%と試算されました。また、継続加入者当たりの返済額1,552千円/件のうち肩代わり返済分は19千円と試算されました。

（表3）

○ 継続加入者による廃業者肩代わり償還額の試算

区 分	H22～R2	R5～R11	合計 （H22～R11）
継続加入者の返済総額（億円）	418	121	539
うち肩代わり返済総額（億円）	5	4	9
廃業者負担額分/総返済額（%）	1.2%	3.6%	1.7%
継続者の1件当たり平均返済額（千円/件）	1,552	604	2,374
うち肩代わり返済分の平均（千円/件）	19	22	41

注1：第1期借入期間（H19～R2）は借り換えも含めH20年度、H24年度、H25年度、H26年度に借入し、R2年H22年度からR1年度の間に返済、第2期借入期間（R5～R11）はR4年度、R5年度に借入し、R5年度からR11年度の間に返済（予定）

注2：未返済額は各年度に廃業した加入者の当該年度に返済すべき借入金額を加算して試算した。
飼料メーカーの廃業は考慮しない。

肩代わりした額は、一見少ないように見えますが、契約規模の大きな生産者にとってはかなりの肩代わり負担となります。例えば、年間契約規模1万トンの生産者は、自らの借入金返済以外に60万/件程度の廃業者の借金を肩代わりしていることとなります。

財源が足りなければ借金をすればよいという風潮が一部にあります。加入者の平等性という観点からみれば、継続生産者による返済肩代わり問題は大きな問題です。

(表4)

○ 加入者の規模別肩代わり償還額の試算

単位：千円/件

区 分	H22～R2	R5～R11	合 計 (H22～R11)
A農場 (契約数量 100,000 ^{トン} /年)	3,201	2,839	6,174
B農場 (" 50,000 ^{トン} /年)	1,600	1,420	3,087
C農場 (" 10,000 ^{トン} /年)	320	284	617
D農場 (" 5,000 ^{トン} /年)	160	142	309
E農場 (" 1,000 ^{トン} /年)	32	28	62
F農場 (" 500 ^{トン} /年)	16	14	31

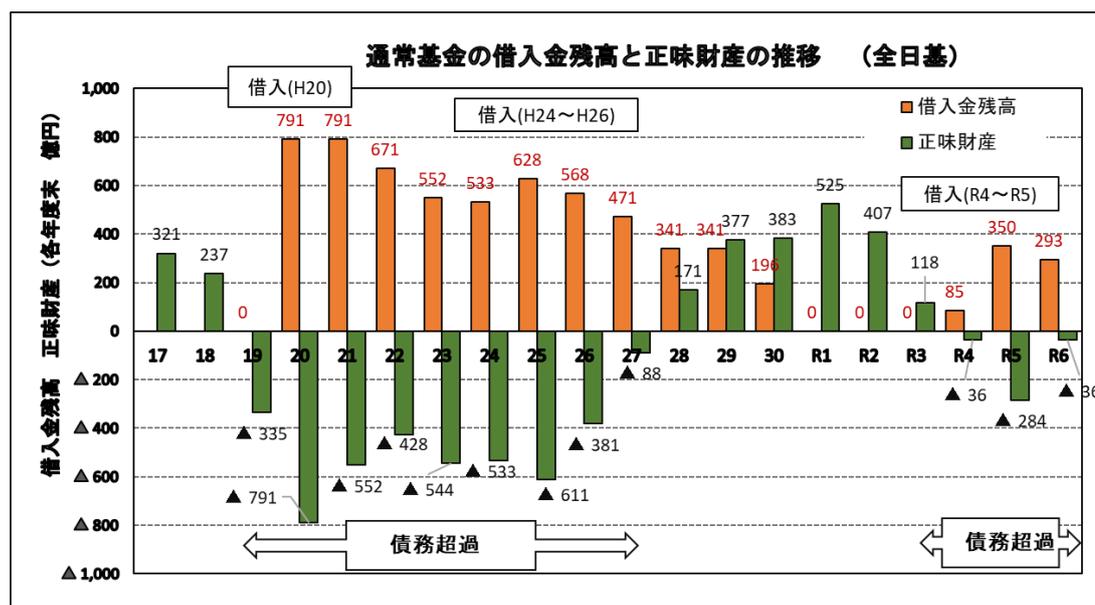
2. 借金漬け補てん制度からの脱却へ

(1) 借金漬けの補てん制度

補てん制度における財源運用で借入金とその返済が常態化したのは平成19年以降です。平成17年から令和6年の20年間の借入・返済は14年間で期間年数の2/3にも及んでいません。さらに、令和4～5年度の通常基金の借入金については11年度まで返済が続きます。また異常基金の民間分については令和13年まで返済が続くことになります。

こうした状態をみると、もはや「借金漬けの補てん制度」と言っても過言ではありません。

(図1)



(2) 借金漬けの補てん制度からの脱却

いずれにせよ、こうした借入金を前提とした制度は継続性の観点から大きな問題をはらんでいるといえます。補てん制度の運用に当たっては、財源確保の手段としては極力借金しないことが肝要です。そのためには、財源運用のアウトプット（補てん）、インプット（積立て）の両面から「脱借金」の対策を構築する必要があります。

全日基が提案している「政策提案2024」による抜本的な制度見直しが急務となっています。

○ アウトプット（補てん）の見直し

- (a) 補てん金に占める国費負担（補助）の引き上げ（国：民間＝2：8 ⇒ 4：6～5：5）
- (b) 補てん上限の設定または算定基準の見直しによる補てん支出のコントロール
- (c) 分割補てんの導入による財源キャッシュフローの安定化（借入金の圧縮も含め）

○ インプット（積立て）の見直し

- (a) 補てん財源の保有水準の拡充（損金指定の弾力化）
- (b) 財源に応じた機動的な積立てシステムの構築

3. 分割補てんによる借金の縮減（全日基はR4～R5年度の借金を約3割圧縮）

(1) 分割補てんの仕組み

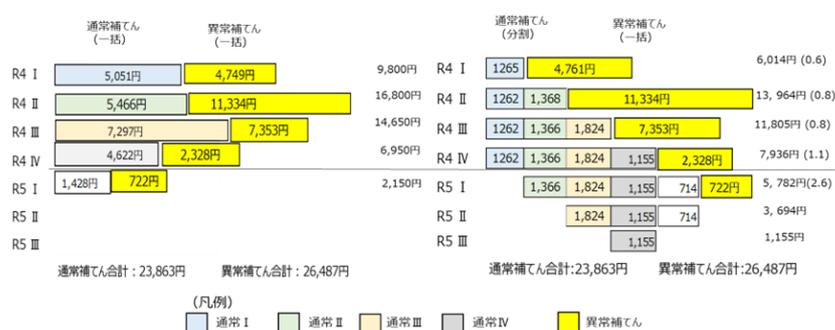
各四半期の一括補てん単価を2又は4分割し、分割された単価に基づく補てん金（分割補てん金）をその四半期を含む後続の四半期に支払う方式です。（図2）

分割交付しても最終的には一括交付と同額の補てん金が交付されます。ただし、分割する分だけ補てん交付回数が増えるとともに、補てん期間も繰り下がります。（図3）

異常補てん金については一括交付のみで分割交付は行いませんので、実際に支払われる補てん金は通常補てん金（分割）と異常補てん金（一括）の合算した額となります。

一括でも分割でも借入れによる補てんは避けられませんが、分割払いにより借入金の額を一括の場合に比べ圧縮することができます。

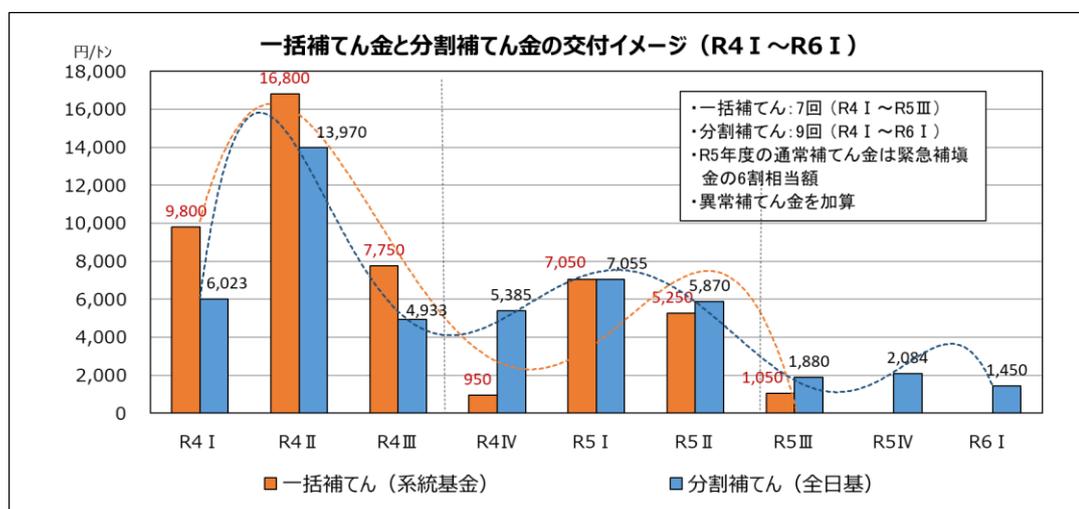
(図2) 通常補てん金の分割交付のイメージ



(2) 一括補てんと分割補てんの比較

分割補てん開始当初は一括補てんの額を下回りますが、時期が進むにつれて、前四半期の分割単価が加算されることにより、結果的に一括補てん単価と同等ないしはそれを上回る額となっています。分割による「のべ払い」により一括に比べ支払回数は増加します。一括補てんでは令和5年度の第3四半期をもって補てんが終了しましたが、分割補てんでは令和6年度の第1四半期（8月支払い）まで交付回数が増えています。（図3）

(図3)



(3) 一括補てんと分割補てんによる所要財源の比較 (3割縮減)

分割補てんにより、補てん必要額が圧縮されるため、四半期当たりの補てん財源のキャッシュフローは一括補てんに比べ少なく済みます。(ただし、分割支払いの回数が増えるため、最終的に一括も分割も同額の補てん額になります。)

また、分割払いにより借入金の額を一括の場合に比べ圧縮することができます。令和4~5年度の補てんによる借入金については、一括補てんによる借入見込額(試算値)に比べ約3割削減することができました。このことは、生産者等による将来の返済負担の軽減につながります。

図4は令和4~5年度までの補てん財源のキャッシュフローの推移を分割補てんの場合(赤色)と一括補てんの場合(青色)とで比較した図です。

いずれも、借入れは行わないとした場合の財源不足額を仮想的に時系列でプロットしたものです。財源を上回る補てんが継続したことで、時間の経過とともに不足額が「谷底に」深まっていき、かつ蓄積されていきます。そして、図中の折れ線グラフの谷底、最深部のマイナスの金額が最終的に必要となる借入額となります。

補てん金の交付を分割にすることで、結果的にキャッシュフローを相対的に安定化させることができ、一括補てんと比べてもその額を圧縮する(分割払いの谷底(マイナス)が浅くなります)ことができました。

令和4~5年度の全日基の借入額は約363億円で、一括の場合に比べ約3割借入額を縮減することができました。(363億円(分割)/523億円(一括)=69%)

また、全日基は分割補てんを令和4年度第1四半期から実施していますが、このことにより借入開始時期を一括補てんの令和4年7月ではなく、令和5年1月まで遅らせることができました。

全日基は、補てん交付の仕組みについて工夫を凝らすことにより、財源をより安定的に運用することができることを、令和4~5年度の補てんを通じて立証しました。

制度見直しに当たっては、積立財源(インプット)を増やすことばかりに固執するのではなく、補てん交付(アウトプット)の仕組み等にいろいろな知恵を出すことで、結果的に借金をしなくても済むような制度の構築に、関係者は汗を流していくべきではないでしょうか。

(図4)

