

# 第1章 EU 共通農業政策の変遷と価格・収入支持水準の設定

増田 敏明

## 1. 研究目的と内容

本稿では、欧州共通農業政策に関し、主に 1990 年度以降の価格・所得価格政策の変遷を辿るとともに、同時期における穀物の介入支持価格・直接支払等がどのような考えの下に設定されていたか、また、これらがフランス、ドイツ、イギリスの生産者の総収入支持、所得確保に対してどのような役割を果たしてきたかを解明することを目的としている。

## 2. 1990 年度以降の EU 共通農業政策における価格・所得政策の変遷

### (1) 初期の共通農業政策

欧州共通農業政策は、欧州が第二次世界大戦後の食料不足基調にあった 1962 年度に創設されたもので、当初の目標は、消費者に対し合理的な価格で十分な供給を確保するとともに、農業生産者に対し公平な生活水準を確保することであった。

当初の共通農業政策は、ほぼすべての農産物品目を対象として、域内農産物の価格安定を図っていた。基本的な仕組みは、

- ① 域外農産物は、その価格が域内農産物の目標価格を下回り、競合することがないよう、その価格を可変課徴金によって管理しつつ、
- ② 域内農産物は、介入価格を下回れば介入買入によって価格の支持を行い
- ③ 介入買入れした農産物は、輸出補助金を付して国際市場で売却する

等によって、国際価格から域内農産物の価格を隔離し、農業生産者の高水準所得の維持を図るというものであった。

### (2) 1980 年度代の世界農産物市場と共通農業政策

1980 年代に入って、世界経済の景気後退、途上国の累積債務問題の顕在化などを背景に、世界農産物市場が縮小し、余剰農産物が大量に発生し、価格が低迷するようになってくると、EU 共通農業政策は、内外の諸問題に直面するようになる。

EU 域内における市場介入と不足払いは、域内市場の許容限界を超えて生産を刺激し続け、膨大な余剰農産物を発生させた。1973 年から 1988 年までの期間に、農産物の域内消費の成長率が 0.5 パーセントであったのに対し、域内生産は年 2 パーセントの率で増加していた<sup>(1)</sup>。その結果として域内で発生した余剰農産物を、EU は、輸出補助金により国際的

に競争可能な価格水準に引き下げて、国際市場で売却処理したので、既に価格が低迷している世界農産物市場において輸出国間の輸出補助金競争を激化させ、更なる農産物国際価格の低下を招くことになった。

1983年から始まったウルグアイ・ラウンド農業交渉において、アメリカ、オーストラリア等の農産物輸出国は、EUの共通農業政策が、①可変課徴金という「非関税措置」により国際価格を遮断した上で、②介入価格制度等の「生産刺激的な国内支持」により域内生産を刺激し、③輸出補助金によって余剰農産物を国際市場で売却処分している、として共通農業政策の仕組み自体を非難した。農業交渉の輸出国提案の主要論点である「非関税措置の関税化」、「生産刺激的な国内支持の廃止・削減」、「輸出補助金の廃止・削減」は、それぞれ当時のEU共通農業政策の骨格に対応するものであった。

### (3) 1992年のマクシャリー改革

ウルグアイ・ラウンド妥結のため開催された1990年末のブラッセル閣僚会議では、共通農業政策改革につき加盟国の合意が形成されていなかったEUは、輸出補助、国内支持、市場アクセスにつき譲歩する余地がなく、閣僚会議は失敗に終わった。

マクシャリー農業委員は、共通農業政策の財政負担問題もあって、内々改革の検討に着手していたが、ブラッセル閣僚会議決裂の直後に、「米国は輸出補助金の廃止を望んでいる一方、自国の不足払い制度の存続を望んでいる」という農業交渉に関する分析を踏まえ、主要農産物の支持価格引下げと生産調整、所得補償支払の導入という改革方向を決め、<sup>(2)</sup> 1991年2月以降、農相理事会に共通農業政策改革の提案を行い<sup>(2)</sup>、翌年農相理事会の議論を経て共通農業政策改革が決定された。

マクシャリー改革(1992年改革)の考え方は、国際競争力を確保するため主要農産物の支持価格を大幅に引き下げ、価格引下げに伴う所得損失を補償する支払(「直接補償支払」)を、面積または頭数ベースで行い、所得補償支払の要件として生産者には一定率の生産調整(休耕または飼養密度制限)を課すというものである。

穀物については、1993年度から3年間で指標価格を29%引き下げ、介入価格・境界価格も、これにリンクして引き下げた。直接支払は、価格支持引下げに対応して設定されたトン当たりの単価から、一定の地域の生産性を乗じて面積単価に換算して支払われた。直接支払受給の要件として、対象面積に対し15%の休耕を義務付け、休耕地に対しても直接支払が支払われた。

第1表 1992年改革における穀物の指標価格・境界価格・介入価格

(単位：グリーン ECU/トン)

	基準価格	1993/94 年度	1994/95 年度	1995/96 年度
指標価格	155	130	120	110
(基準価格からの引下げ率)	—	(16.1%)	(22.6%)	(29.0%)
介入価格	—	117	108	100

資料：Swinbank.

第2表 1992年改革における穀物の直接支払単価

(単位：グリーン ECU/トン)

年度	1993/94 年度	1994/95 年度	1995/96 年度
直接支払単価	25	35	45

資料：Swinbank.

牛肉については、1993年度から3年間で介入価格が15%引き下げられ、価格引下げに伴う所得の減少を補償するため、生産調整（飼料畑1ha当たりの飼養密度の制限）を要件として、既存の奨励金単価に上乘せを行った。ただし、牛肉の場合には、介入価格15%引下げのうち、10%は投入される穀物等の価格引下げにより賄われるとされ、5%が補償の対象とされている。

このほか、乳製品については、バターの介入価格が1993年度から2年間で5%引き下げられたが、生乳生産割当の強化はイタリアの強い反対によって見送られた。

マクシャリー改革における支持価格引下げと直接支払の上乗せによって、市場価格を引き下げ、所得を支持していくという考え方は、以後の諸改革において踏襲された。また、マクシャリー改革以前に毎年度決定されていた支持価格等は、「農家が合理的な計画を立てられるよう毎年度の価格決定に伴う不確実性を取り除き安定した数年間の枠組みが必要である」とされ、1993年度以降、原則7年を単位として設定されるようになった。

なお、マクシャリー改革には、農業構造対策として、環境負荷の小さい農法等を奨励する「環境保全のための集約的農業の粗放化（extensification）」、「農地への植林助成」、農民の高齢化(55歳以上が50%)に対応した「早期（55歳以上）離農奨励金の導入」等が含まれている。

#### (4) 1995年度のUR合意発効

ウルグアイ・ラウンド交渉に関しては、マクシャリー改革の支持価格の大幅引下げによって、可変課徴金の関税化、関税の引下げ、輸出補助金の削減をEUが受け入れ得る素地は実現された。また、新たに導入された直接支払は、作物を特定し、かつ、生産年度の作付面積や飼育頭数を支払基準とするもので、削減対象外の「緑の政策」のデカップル支払には適合しなかったため、EUは、米国との間で、米国の不足払とともに、生産調整下の

直接支払で一定の面積と収量に基づく直接支払、及び、固定された頭数の家畜に対する直接支払として「青の政策」を設定し、削減対象から外す等の二国間の「ブレアハウス合意」を図り、これを WTO の最終合意に組み入れることに成功した。また、輸出補助金については、二度にわたるブレアハウス合意と協定文作成過程を通じて、EU に関する規律はかなり緩められた。

1995 年度には、ウルグアイ・ラウンド合意が発効し、EU 共通農業政策に関しては、非関税措置とされた可変課徴金は関税化され、これに連動していた境界価格、指標価格も廃止され、関税は 6 年間で平均 36%(最低 15%) 引下げられた。

国内支持については、削減対象となる市場価格支持額は、介入価格引下げによって縮減が図られ、直接支払は削減義務から免れた。

農業合意の実施期間（1995-2001 年度）における EU の国内支持を WTO 通報によって見ると、「AMS+青の政策」の額は、AMS 約束水準を僅かに下回って推移している。結果的には、直接支払が削減対象とされても問題はなかったということであるが、EU としては、AMS の隙間は大きい方がよいであろうし、次期交渉における「青の政策」の廃止を想定して支障が生じないように運用を図っていたとも考えられる。

第3表 EU の国内支持(WTO 通報:UR 実施期間)

(億ユーロ)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
AMS	512	512	503	503	469	482	439
デミニミス	0	2	2	2	3	7	10
青の政策	215	204	204	205	198	222	237
緑の政策	221	182	182	192	219	218	207
AMS約束水準	764	741	741	718	695	672	672
AMS+青の政策	727	716	707	708	667	704	676

資料：EU の WTO 国内支持通報から作成。

#### (5) 東欧諸国の新規加盟とアジェンダ 2000

1995 年のマドリッド欧州サミットに提出された「農業戦略ペーパー<sup>(4)</sup>」では、2004 年の中東欧諸国の新規加盟を控え、当時の農産物価格の下で中東欧諸国が EU に加盟すれば、中東欧諸国の価格は上昇し、穀物、牛肉、豚肉、鶏肉の生産余剰が上乘せされ、WTO 協定の輸出補助金の約束枠では処理し切れなくなり、また、国内支持も、中東欧諸国は価格上昇

に伴って AMS 約束枠を超えることになるとして、EU 拡大の前に、主要製品の域内価格を引き下げ、世界価格との乖離を縮小することが必要であると分析している。また、万一価格引下げが EU 拡大の後ということになれば、中東欧諸国の農家が EU の高い価格を享受してしまい、拡大後に行われる価格引下げまで補償せざるを得なくなるとしている。

第4表 EUの中東欧諸国加盟に伴う農産物の需給予測

		生産(1000トン)					域内需要(1000トン)					バランス(1000トン)						
		1989	1994	2000	2000*	2005	2010	1989	1994	2000	2005	2010	1989	1994	2000	2000*	2005	2010
穀物	CEC-10	88268	73968	85702	80110	89591	96653	91045	72706	79589	82425	85675	-2777	1262	6113	521	7166	10978
	EU-15	188506	171297	187500		201991	217601	159300	154500	157500	160443	163229	29206	16797	30000		41548	54372
油糧種子	CEC-10	4473	3560	5079	4600	4899	5363	3936	3331	4242	4242	4242	537	229	837	358	657	1121
	EU-15	11636	12497	12391		12536	12682	22797	24163	26980	28490	29785	-11161	-11666	-14589		-15945	-17083
砂糖	CEC-10	4027	2747	3303		3468	3468	4197	3399	4117	3911	3812	-170	-652	-815		-444	-345
	EU-15	15881	15402	15402		15402	15402	13616	12717	12600	12592	12577	2265	2685	2802		2810	2825
生乳	CEC-10	38859	26003	30587		32117	32117	34488	25571	28908	29530	30299	4370	432	1680		2587	1818
	EU-15	127032	120002	119431		119431	119431	119002	113957	112634	110788	108691	8030	6045	6797		8643	10740
牛肉	CEC-10	1990	1401	1693		2009	2009	1748	1400	1587	1406	1512	241	2	106		603	496
	EU-15	8298	7857	8338		8300	8300	8136	7725	8191	8152	8102	162	132	147		143	198
豚肉	CEC-10	5497	4021	4558		4780	5214	5094	4093	4597	4783	5129	403	-71	-39		-3	85
	EU-15	15238	16010	16569		17041	17498	14676	15029	16069	16541	16996	562	981	500		500	500
鶏肉	CEC-10	1754	1291	1721		1843	1980	1426	1266	1537	1657	1775	328	25	184		186	205
	EU-15	6452	7376	8211		8718	9230	6209	6879	7911	8418	8930	243	497	300		300	300

\*15%休耕適用

資料：EC Commission (1995).

1997年7月に公表された「アジェンダ2000」は、中東欧諸国の加盟を踏まえたEU将来像であるが、上の「農業戦略ペーパー」を引用しつつ、農産物価格引下げを含む共通農業政策改革案を提案している<sup>(5)</sup>。農相理事会を経てかなり調整されたが、最終的に決定された農業改革の内容は次の通りである。

まず、穀物については、介入価格は2000年度から2年間で15%引き下げ、直接補償支払は、介入価格引下げの二分の一相当が上乘せされ、「面積支払」と改称された。また、義務的休耕は10%に引き下げられた。

牛肉については、介入価格は2000年度から3年間で20%引き下げられ、通常介入は介入価格の80%水準、セーフティ・ネット介入は60%水準とされ、奨励金単価は上乘せされ、飼養密度制限は維持された。

また、乳製品については、バター・脱脂粉乳の介入価格の2005年度から3年間で15%の引下げ、生乳割当数量平均2.4%引上げと乳牛に対する奨励金の創設（基礎支払いと国別

第5表 アジェンダ2000における穀物の介入価格・直接支払の単価

(単位：EURO/トン)

	-1999/00	2000/01	2001/02	2002/03-
介入価格	119.19	110.25	101.31	101.31
直接支払	54.34	58.67	63.00	63.00
休耕(セツアイト)基本率	17.5%	10.0%	10.0%	10.0%

資料：EU公表資料より作成。

の追加支払い)が決定されたが、その実施は 2005-08 年度に延期された(実際には、2003 年改革で改訂され、前倒実施)。

このほか、共通遵守事項(クロス・コンプライアンス)が導入され、加盟国は、農地、生産の観点から適切な環境要件を農家に義務付け、違反に対し直接支払の中止等の罰則規定を定めなければならないとされた。

また、任意的モジュレーション(減額調整措置)として、加盟国は、一定以下の労働量、一定以上の富裕水準、一定以上の直接支払総額のいずれかの条件で、農家の直接支払総額を最大 20%減額することができ、これによって生じた資金は、農村振興政策のうち、早期離農施策、条件不利地域・環境的制限地域施策、農業環境施策、農地植林施策に充当することができることとされた。

#### (6) 2003 年中間レビュー(Mid Term Review)

アジェンダ 2000 改革が実行されてから、2002 年 10 月の欧州サミットにおいて、2013 年度までの拡大 EU (25 加盟国)における共通農業政策の市場支持支出に対する厳格なシーリングが設定され、欧州委員会は、このシーリングに適合した長期的財政計画を策定しなければならなくなった。また、WTO ドーハ・ラウンド農業交渉が進行中で、交渉が決着すれば国内支持の大幅な削減、とりわけ、青の政策の削減対象となることが確実視されるようになっていた。このため、欧州委員会は、青の政策である直接支払を削減対象外となる緑の政策の要件に適合させる必要にも迫られていた。

こうした状況下で行われた中間レビューは、実質的に大きな改革となった。中間レビューにおける主要な改革は、面積支払について、生産品目を特定し、生産年度の面積や頭数に基づいて支払を行うという仕組みに代えて、①生産品目(type)に基づかず、かつ、②固定された過去の基準期間(2000-2002 年度)における直接支払の受給実績額を基にして支払を行うという「単一支払(Single Payment Scheme)」を 2005 年 1 月 1 日から 2007 年 1 月 1 日までの間に導入するとしたことである<sup>(6)</sup>。

加盟国には、生産者毎の受給実績に基づき支払を行う(歴史モデル)、または、地域ごとに一律の単価で支払を行う(地域モデル)という選択肢が与えられた。また、部分的デカップルとして、生産年度の面積に基づく従来の直接支払を維持することができる(耕種作物では 25%を限度、牛肉では子付雌牛奨励金の上限 100%維持・と殺奨励金上限 40%維持等)という経過措置も認められた。

なお、従来休耕義務の対象とされていた土地面積の 10%の休耕分については、休耕による受給権として設定され、この受給を受けるためには過去の実績だけ休耕する必要があるとされ、間接的な義務付けとなった。

中間レビューにおいては、穀物については、事務局原案にあった穀物介入価格の引下げ(5%)等は見送られたが、中東欧加盟にともない過剰生産が懸念されていたライ麦が介入制度から除外された。

また、乳製品については、アジェンダ 2000 で決定された改革を一部手直しの上、一年前倒しで実施することが決定された。(バターはアジェンダ 2000 での決定よりも 10%追加引下げ(2004-2007 年度 25%引下げ), 脱脂粉乳はアジェンダ 2000 通りの引下げ(2004-2006 年度 15%引下げ)), 2004 年度から生乳への直接支払の実施(2006 年度までに 24.49 ユーロ/トン)と 2008 年度から単一支払への統合, 生乳生産割当制度の 2014 年度までの延長が行われた。

アジェンダ 2000 により導入された共通遵守事項については拡充され, 単一支払や作物別直接支払を受給するため, 環境, 動物衛生・福祉等に関する EC 規則等への適合, 経営する土地の良好な状態での管理が義務付けられた。

モジュレーションは義務化され, 直接支払の農家受取額のうち 5,000 ユーロを超える部分を, 2005 年度は 3%, 2006 年度は 4%, 2007-2013 年度は 5%削減し, うち 1%相当部分を当該加盟国に留め置き, 残りを農村振興政策に使用するため加盟国に再配分することとされた。(ただし, 80%は削減加盟国に留め置く。)。このモジュレーションによって, 農村振興政策を増額させ, 品質向上, 共通遵守事項, 農家助言システム, 動物福祉, 青年農業者などに対する施策が拡充された。

#### (7) ドーハ・ラウンド農業交渉と単一支払導入

単一支払の導入によって, 面積支払は, WTO 農業協定上, 青の政策(一定の面積・収量等に基づく生産調整下の直接支払)から, 緑の政策である「デカップル所得支持(Decoupled income support)」への移行が図られた。デカップル所得支持とは, 固定された基準期間以後の生産品目(type), 生産量, 価格, 要素使用, 生産の有無に関連付けられていない直接支払である。

実際, WTO への通報値を見ると, EU は 2005 年度以降青の政策の大部分を緑の政策へ移行させており, 青の政策は 2004 年度の 272 億ユーロから 2006 年度には 57 億ユーロへ大幅に減じている。現在(2010 年)の農業交渉議長テキストでは, 青の政策の削減を含む貿易歪曲的国内支持全体(OTDS(AMS+デミニミス+青の政策))を設定しており, 2006 年度の EU 通報値 342 億ユーロは, EU 目標値 228 億ユーロを依然超過しており, EU が「青の政策」を, 「緑の政策」に変更せざるを得なかった事情が分かる。

第6表 EUの国内支持（WTO 通報：2002-2006 年度）

（単位：億 EURO）

	2002	2003	2004	2005	2006
AMS	286	309	312	284	266
デミニミス	19	20	20	13	19
青の政策	247	248	272	134	57
緑の政策	204	221	244	403	565
UR約束AMS値 （拡大後改定値）	672	672	672	672	722
			EU25		EU27
（参考） AMS+青の政策	533	557	584	418	319
（参考試算） 貿易歪曲的国内支持 （OTDS）	552	577	605	431	342
農業議長提案					
AMS	201	201	201	201	241
OTDS	228	228	228	228	228

資料：EUのWTO 通報，農林水産省資料等より作成。

#### (8) 2008 年改革ヘルスチェック

2008 年 11 月，農相理事会は 2003 年改革に対する一連の手直しを決定した。これは，大改革というより，市場介入制度と単一支払の合理化・簡素化をめざしたもので，ヘルス・チェックと呼ばれている<sup>(7)</sup>。

2008 年ヘルスチェックでは，世界穀物需給の逼迫，バイオ燃料の利用増加などを背景に，市場介入制度は，市場崩壊の時のセーフティ・ネットとしての役割等を維持はするが，競争力強化と市場指向に向けたものとすべきとされ，穀物については，普通小麦の介入買入を介入価格（101.31 ユーロ／トン）で買入限度数量（2010 年度以降 300 万トン）まで行うこととし，デュラム小麦，コメ，大麦，ソルガムの限度数量をゼロとすることが決定され（なお，メイズについては，既に 2007 年の農相理事会において，2008 年までに買入限度数量をゼロとすることが決定されている。），限度数量を超えた分については，介入機関による買入入札の対象となった。また，休耕義務は廃止され，休耕受給権は通常の受給権となった。

牛肉については，発動価格（1560 ユーロ／トン）を下回ればフル入札を行うこととされ，乳製品については，バターを買入限度数量を 30,000 トン，脱脂粉乳を 109,000 トンとし，限度数量を超えた分については，介入機関による入札買入れの対象となりうるとされた。



また、1984年度以降、乳製品の供給を規制してきた生産割当を2015年度から廃止することが合意され、割当数量は次の5年間で累進的に増加され、軟着陸が図られることとされた。

部分デカップリングについては、耕種作物は2010年までに完全デカップリング化、牛肉は遅くとも2012年までにデカップリング化されること等が決定された。

共通遵守事項については、整理簡素化が図られた。また、第一の柱から第二の柱へ予算を移し替えるモジュレーションについては、単一支払が、5,000ユーロを超える直接支払を受給する農家は2009年度に7%、2010年度に8%、2011年度に9%、2012年度に10%、また、300,000ユーロを超える農家は14%を削減し、削減された額は農村振興政策（第二の柱）に移し替え、気候変動、バイオ・エネルギー、水管理、生物多様性の保護などの新しい課題に対応することとされた。（欧州事務局の原案は、受給額を4階層に分け、より強い累進化を求めるものであったが、加盟国の加盟国の反対により、この数字に決定された。）

共通農業政策の第二の柱の農村振興政策（2007－2013年度）については、ヘルスチェックの前に、第1軸：競争力向上、第2軸：環境・土地管理、第3軸：経済多角化・生活の質という三軸が設けられ、更に、これらに対する横断的な軸として第4軸：LEADER事業（農村経済開発活動の相互連携）が設定された。これらの事業は、EUと加盟国が財源を負担するもので、軸ごとの負担率は、第1軸：EU負担率は、一般50%、収斂(低所得)地域では75%、第2軸EU負担率一般は、55%、収斂地域では80%、辺地では85%、第3軸：EU負担率一般は、50%、収斂地域では75%、第4軸：EU負担率一般は50%、収斂地域では75%、とされている。

### 3. 1990年以降の穀物の介入価格・直接支払と生産費・総所得の関係

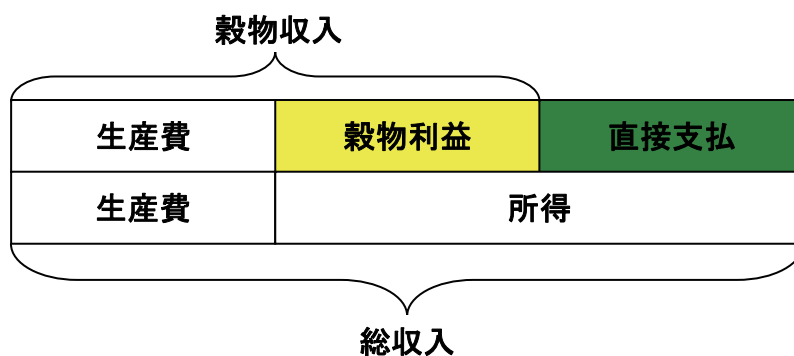
#### (1) 用語の定義

3. では、共通農業政策の代表的な農産物である穀物について、介入価格・直接支払の設定の仕方、推移とともに、フランス、ドイツ、イギリスの三カ国における総収入・生産費との関係につき、農家経済統計FADNが利用可能な1989年から2007年を対象として分析する。

ここで、「穀物収入」は、トン当たりに換算した穀物の産出高であり、穀物の生産価格に対応する。「生産費」は、トン当たりの穀物の生産費で、穀物専門農家の生産費のうち穀物に帰属する部分の推計値である<sup>(8)</sup>。

「穀物収入」、「穀物利益」、「総収入」、「所得」の相互関係は、以下のとおりであるが、実際には、ほとんどの場合、生産費は穀物収入を上回っているため、穀物利益は発生せず、直接支払の一部が所得となっている。

[穀物収入、総収入の概念図]



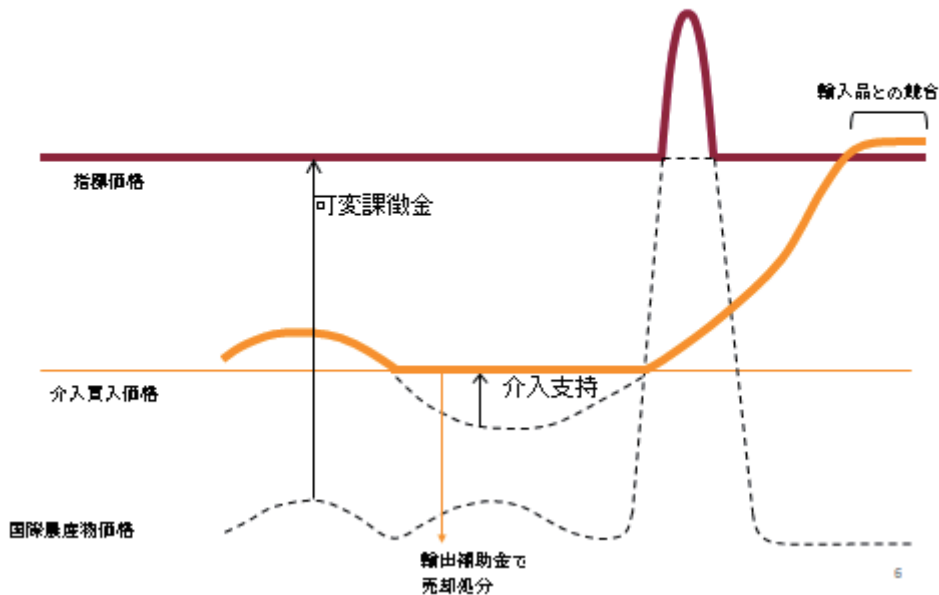
穀物収入＝穀物利益＋生産費

所得＝穀物利益＋直接支払

総収入＝所得＋生産費

## (2) マクシャリー改革以前の対外・対内価格政策と指標価格・介入価格の仕組み

2では価格所得政策の変遷を概観したが、ここでは、この期間における穀物の介入価格・直接支払のメカニズムの推移を見ることとする。1993年度から実施されたマクシャリー改革より前の対外・対内価格政策とそこにおける指標価格と介入価格の位置付けは、次のとおりである。



第1図 マクシャリー改革以前の対内・対外価格政策（概念図）

資料：筆者作成。

域外農産物に対しては、「域内生産者により実現することが望まれる価格」である指標価格より低い価格で販売されることがないように、指標価格から運賃諸掛等を控除した水準を境界価格として設定し、この境界価格と変動する国際市場価格の差額を可変的な課徴金として徴収した。これにより域内農産物は、域外農産物に対する価格競争から常に遮断されていた。

一方、域内農産物については、市場価格が介入価格を下回ると、介入買入を行って価格支持を行い、介入機関が買い入れた農産物は、輸出補助金を付して国際市場で売却処分された。

つまり、域内農産物の価格は、下限は介入買入によって支えられており、上方は指標価格を超えると輸入農産物と競合するようになるという上方に緩い安定価格帯の中で変動し、国際的な価格競争からは遮断され、また、生産した農産物は、最低でも下限価格で買い取られ、下限の穀物収入は保証されていたということであった。

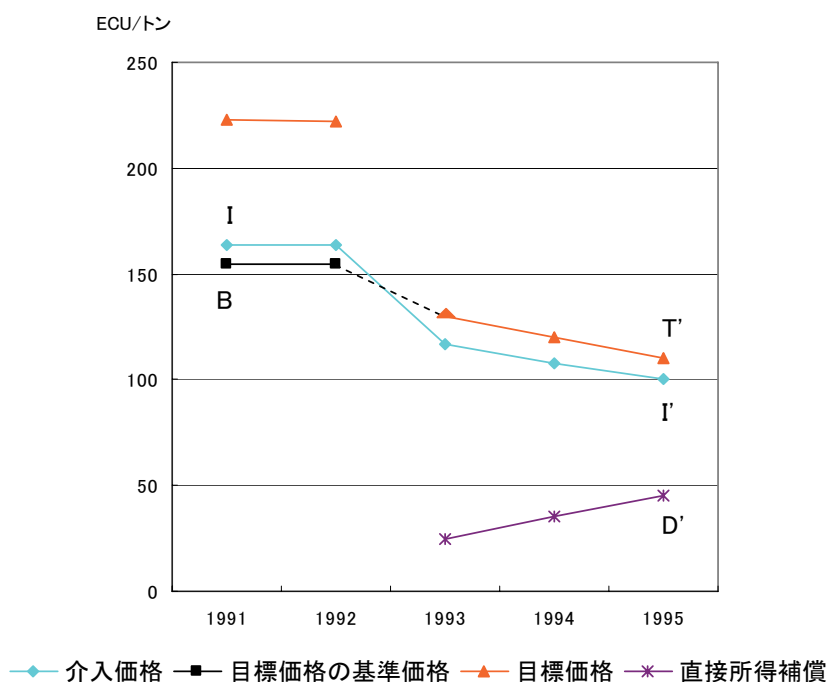
指標価格、介入価格等は、毎年度の欧州農相理事会で決定され、1970年代までは、過去三年間の他産業の労働賃金、農業投入資材費の動向、一般経済情勢、農産物の需給事情等を勘案して対前年度引上率を算出する方式が用いられていたが、1980年代になり、大量の過剰農産物が発生するようになってからは、主に当該農産物の過剰度合いを反映させた価格の抑制的決定を行うようになった。穀物の介入買入の基準も、1992年度までに介入価格の94%水準に引き下げられていた。

### (3) マクシャリー改革における指標価格、介入価格の設定の仕方

マクシャリー改革において、穀物については、普通小麦、大麦など個々に設定されていた指標価格、介入価格を、相対収益是正のため一本化し、改革提案時点（1991年7月）の穀物（食用・非食用の平均値）の介入買入価格（155 ECU/ton）を指標価格の基準（B点）として、この基準から1993年度以降3年間で29%の引下げを行った（T'）。また、新しい介入価格は、その指標価格より更に10%低い水準（I'）に設定された。このように、改革前・後の指標価格、介入価格については、名称は引き継がれているが、設定の仕方に連続性はない。

穀物の支持価格水準である「介入買入価格」は、1980年代から介入価格（I）の94%水準（B）とされていたが、1993年度からは介入価格の100%水準（I'）に戻された。その結果、実際の価格支持水準である介入買入価格を改革前後（1991年度（B）、1995年度（I'））で比較すると、36%（29%（B→T'）+7%（(100%-29%）の10%、T'→I'）の引下げが行われたことが分かる。指標価格自体も、改革の前後で比較すると（T→T'）、5割強引き下げられている。これは、境界価格も連動して引き下げられたことを意味する。

マクシャリー改革における価格・所得補償の単価設定の基本的な考え方は、国際競争力を確保するため支持価格は大幅に引き下げるが、改革提案時（1991年度）の支持価格水準（介入買入価格の平均値）のトン当たり収入（B）までは、直接支払（ $B - T' = D'$ ）によって補償するということである。（厳密に言うと、新しい指標価格と介入価格の差（ $T' - I'$ ）は補償されていない。）



第2図 マクシャリー改革における穀物価格の引下げ

資料：EC Commission 1991, Swinbank から作成。

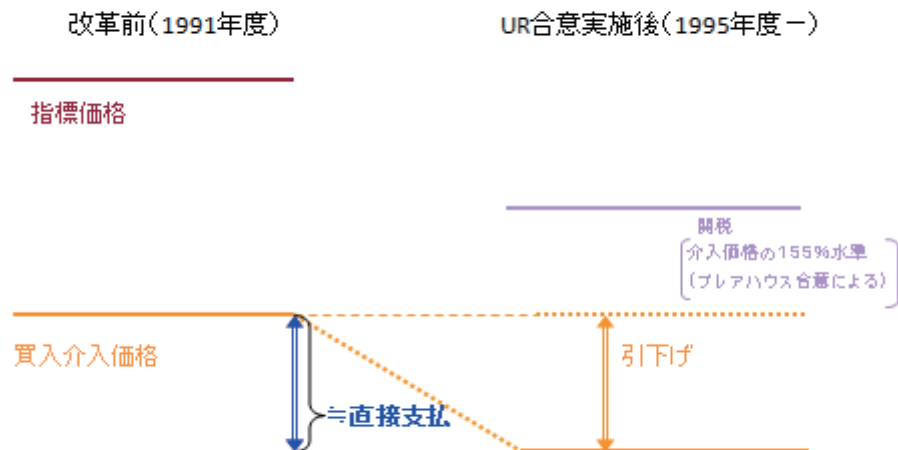
マクシャリー改革によって、支持価格水準の引下げに伴う所得損失を補償するため導入された直接支払は、指標価格の29%引下げに対応する額(B-T)とされており、実際、1995年度の直接支払単価45ECU/トン、は、同年度の指標価格と基準価格(1991年度の介入買入価格)との差(45 ECU/トン=155 ECU/トン-110 ECU/トン)と一致している。

要約すると、マクシャリー改革の意味は、域外穀物の域内販売価格を5割強引き下げつつ(T-T'), 域内穀物の支持価格を36%引き下げ(B-I'), 29%(B-T)を所得補償したということである。

なお、直接支払の支給に当たっては、このトン当たり単価が地域計画で定められた地域の生産性を乗じて面積当たりの額に換算され、穀物生産面積を基準に支払われている。

#### (4) ウルグアイラウンド合意の実施

1995年7月のUR合意実施に伴い、非関税措置とされていた可変課徴金は関税化され、これと連動していた境界価格、指標価格も廃止された。



第3図 UR合意実施後の対内・対外価格政策(概念図)

資料：筆者作成。

#### (5) アジェンダ 2000 以降

アジェンダ 2000 改革によって、中東欧諸国の新規 EU 加盟を控え、穀物の介入価格は、1999 年度から 2 年で更に 15%引き下げられ、介入価格引下げの二分の一が直接支払に上乘せされた。

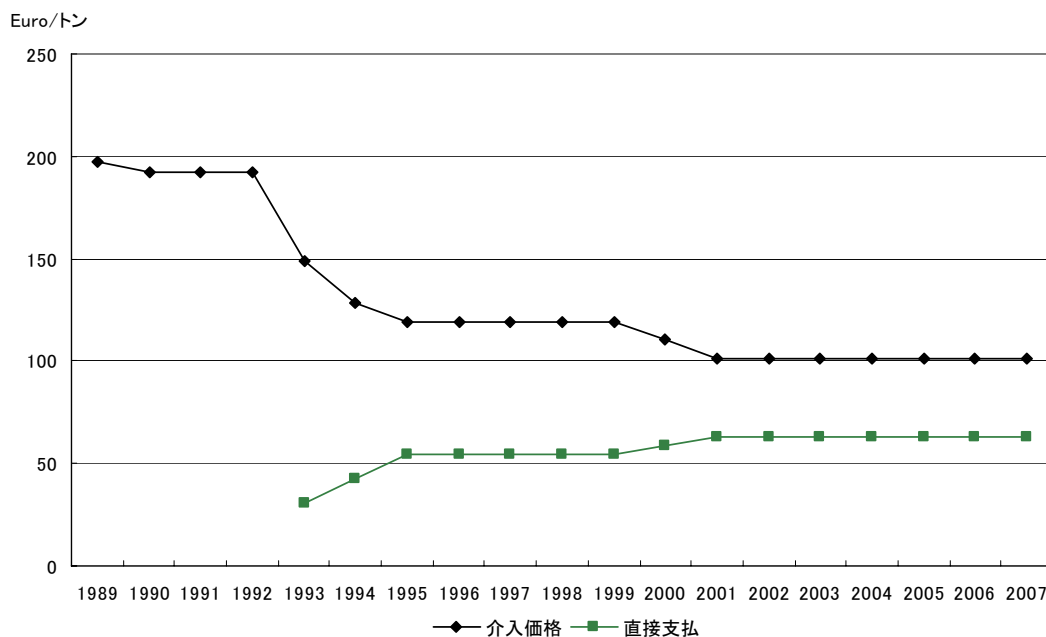
2003 年中間レビューでは、単一支払が導入され、品目を特定せず、基準年度以降の生産等に関連しない収入支持 (decoupling) へ移行した。この単一支払の単価は、2000 年度から 2001 年度に対象作物につき直接支払を受給した実績をベースに設定された。

2008 年のヘルス・チェックにおいて、介入制度は、市場崩壊時のセーフティ・ネットの役割等は維持しつつ、競争力強化と市場指向に適応するため、穀物に関しては、普通小麦の買入限度数量を 300 万トンとし、デュラム小麦、大麦、ソルガムの限度数量をゼロとすることが決定された (メイズの買入限度数量ゼロは、既に 2007 年の農相理事会で決定)。なお、限度数量を超えた分については、介入機関による入札買入れの対象となる。

#### (6) 介入価格と直接支払の推移

この期間における穀物の支持価格水準については、1989 年度から 1992 年度までは、介入価格の 94%水準 (介入買入価格) であり毎年度改訂されていたが、1993 年度以降は、介入価格水準となり、マクシャリー改革 (1993-1995 年度) とアジェンダ 2000 (2000-2001 年度) の時に引下げが行われたのみである。

他方、直接支払水準については、1993-1995 年度に指標価格引下げに対応して導入、引上げが行われ、2000-2001 年度に介入価格引下げの半分が上乘せされ、2005 年度以降の単一支払 (SPS) からは、作物非特定となったが、2000-2002 年度の対象作物の受給実績を基準としているので、ここでは、穀物受給実績に対応する単価を図示している。



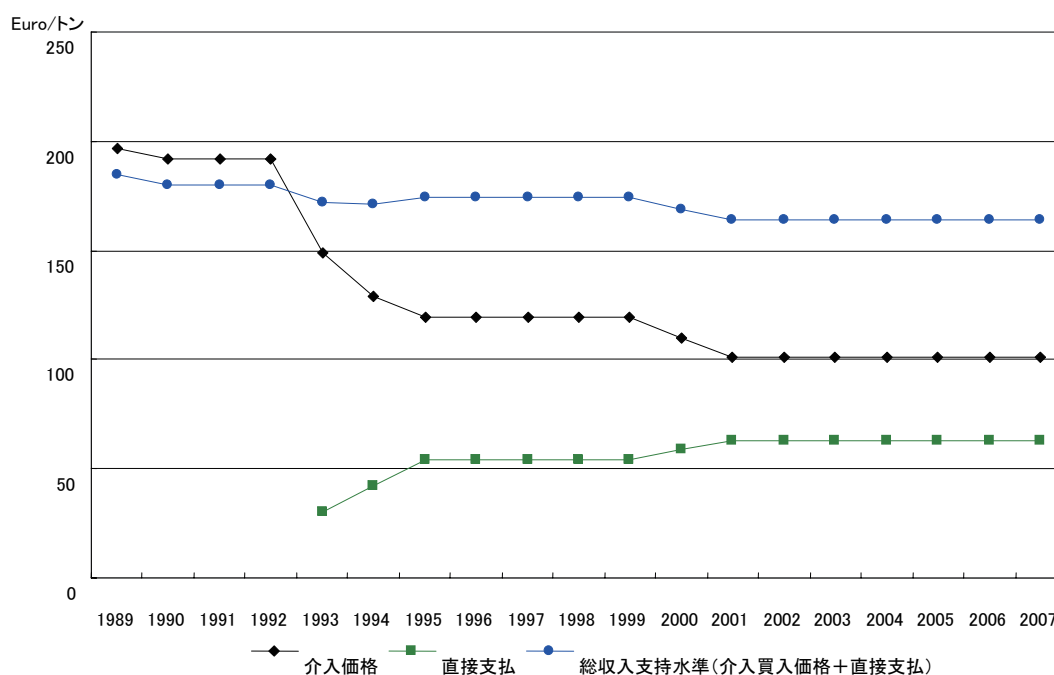
第4図 穀物の介入価格と直接支払の推移

資料：Agricultural Situation in Europe, Swinbank から作成.

#### (6) 総収入支持水準の推移

次に、支持価格に直接支払を加えた総収入の支持水準についてみると、この水準は、青い太線により示されており、この期間を通じて微減してはいるものの、ほぼ固定された水準で推移している。この水準は、基本的にはマクシャリー改革の具体案が提案された1991年7月時点の穀物価格の支持水準であり、マクシャリー改革の指標価格、介入価格引下げに伴う穀物収入減は直接支払によってほぼ相殺されており、その後のアジェンダ2000による介入価格引下げも、その半分は直接支払により相殺されている。2005年度以降の単一支払への切替えの際には、2000-2002年度の実績値を基準としているので、2005年度以降微減している。

生産者にとっては、この期間における穀物1トン当たりの総収入の下限名目額が極めて安定的に推移し、予測可能であったということであり、経営上の調整もスムーズに行い得たということを実に示している。



第5図 総収入支持水準の推移

資料：Agricultural Situation in Europe, Swinbank から作成。

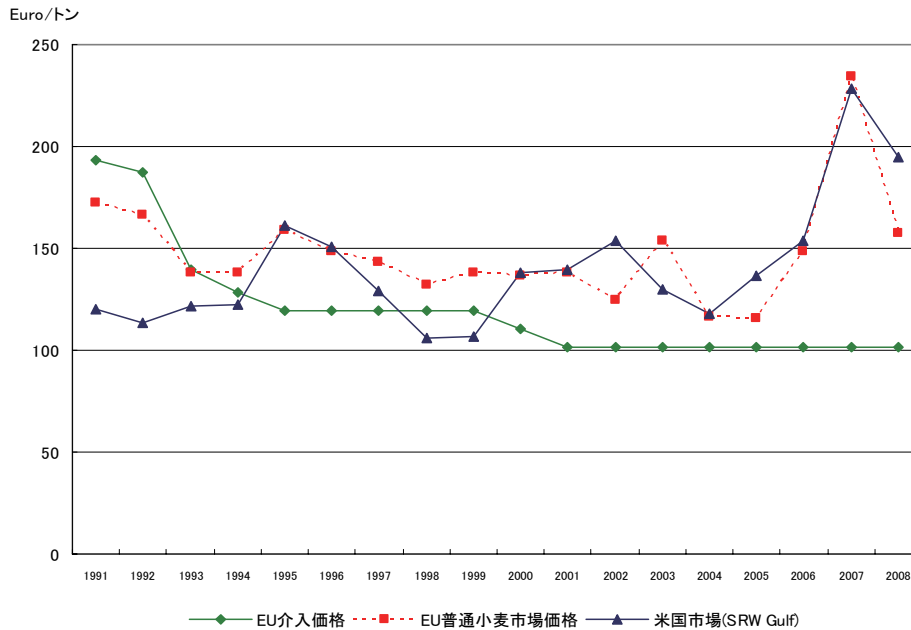
#### (8) 介入価格と生産者受取価格，市場価格の関係

介入買入の発動基準は市場価格であるので，ここでは，この期間の EU 域内の普通小麦の市場価格の推移を見てみよう。マクシャリー改革直前二年間（1991－1992 年度）の普通小麦の平均域内市場価格（169 ユーロ）は，米国市場の価格（117 ユーロ）を 45%ほど上回っていた。これには，EU 自身が，大量の余剰小麦を処分するため輸出補助金を用い，国際価格を更に低下させていたという側面がある。

その後，マクシャリー改革によって支持価格を引き下げ，生産調整を課した後の 1995－1999 年度の期間は，EU の平均市場価格（143 ユーロ）に対して米国の市場価格（132 ユーロ）で，差は 7.6%に縮小した。更に，アジェンダ 2000 改革による支持価格引下げ以降の 2001－2008 年度の期間については，EU の域内市場価格の平均 149 ユーロに対して米国の市場価格は 157 ユーロで，両者の価格関係は逆転し，EU の普通小麦市場価格の方が，米国よりも 5.1%低くなっている。

こうした価格関係を背景として，2008 年のヘルス・チェック改革では，穀物の介入制度をセーフティ・ネットの役割に限定することが決定されている。





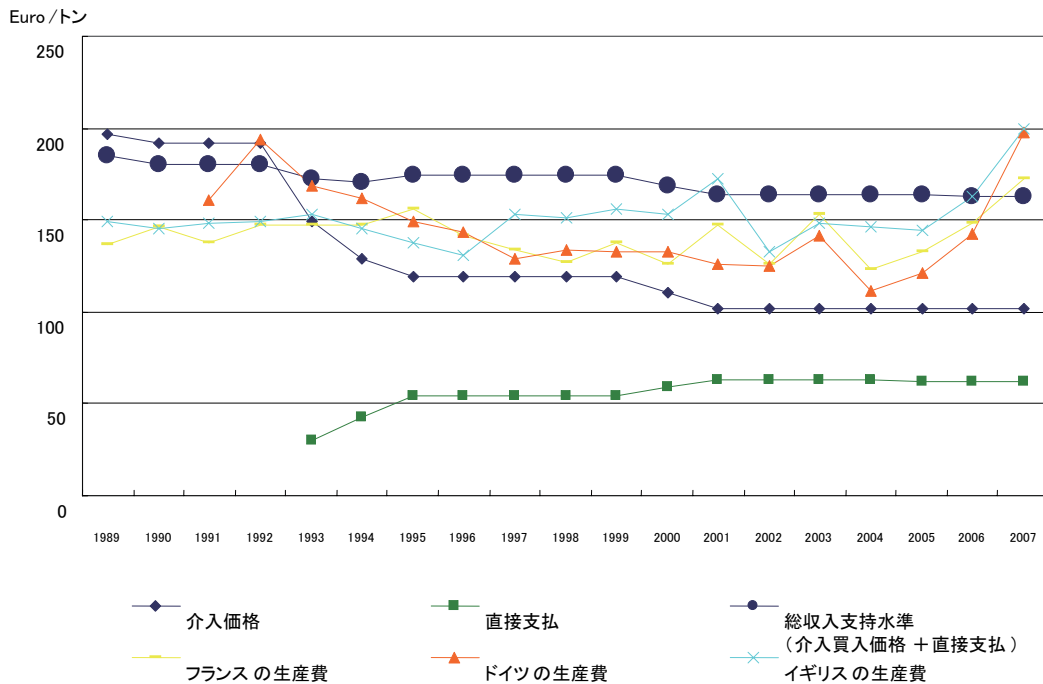
第6図 普通小麦市場価格の推移

資料：DG-AGRI 資料より作成。

#### (9) 介入価格・総収入支持と生産費の関係

三カ国の生産費と介入価格の関係について見ると、生産費は介入価格よりも高く、マクシチャリー改革後の期間(1995－1999年度)については、フランスで116.8%、ドイツで115.4%、イギリスで122.2%と2割前後上回っており、アジェンダ2000改革後の期間(2001－2007年度)については、フランスで136.4%、ドイツで126.4%、イギリスで149.2%と、3－5割上回っている。つまり、介入価格では生産費を補いきれず、近年では生産費は介入価格を3－5割上回っている。

次に、生産費に対する総収入支持(介入価格と直接支払の和)の割合を見ると、マクシチャリー改革後の期間(1995－1999年度)については、フランスで80.2%、ドイツで79.2%、イギリスで83.9%と、三カ国とも8割前後となっており、アジェンダ2000改革後の期間(価格の高騰した2007年度を除いた2001－2006年度)については、フランスで84.3%、ドイツで78.1%、イギリスで92.2%と、8－9割となっている。つまり、この三カ国では、総収入支持のうち8－9割を生産費が占めているということである。



第7図 介入価格・直接支払と生産費の推移

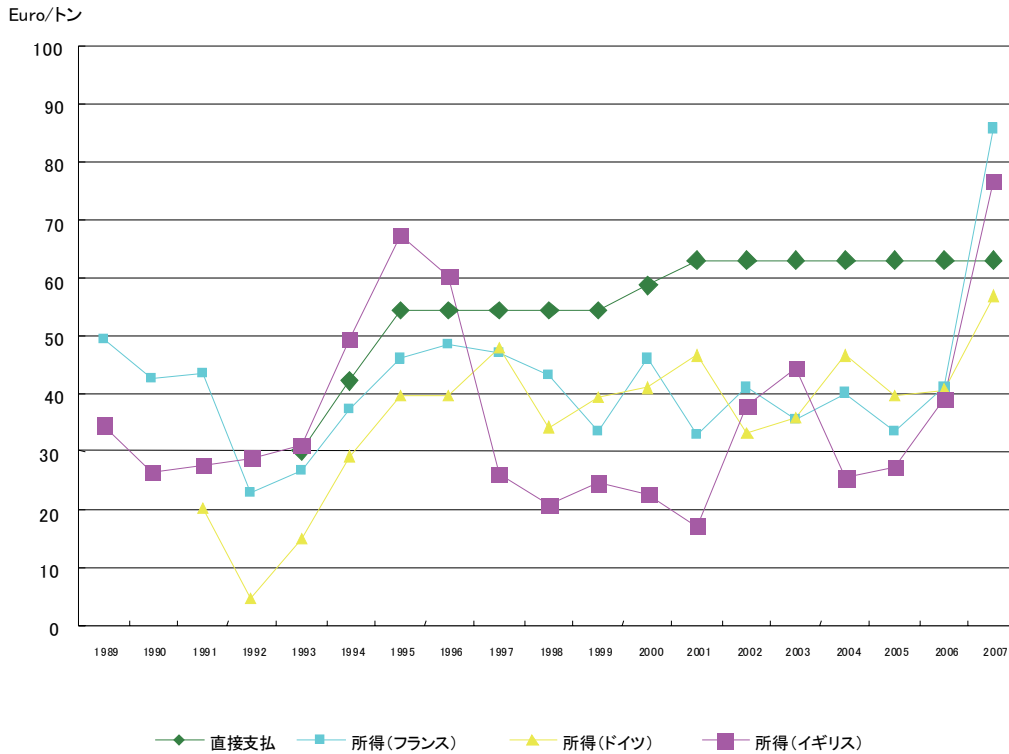
資料：FADN, Swinbank から作成.

これらは、同時に、マクシャリー改革以降、介入価格はもはや生産費を基準にしてはおらず、国際競争力の確保、域内の余剰生産防止などを考慮して設定されていることを例証している。

#### (10) 直接支払と所得との関係

最後に、三カ国の所得（総収入－生産費）に対する直接支払の割合を見ると、マクシャリー改革後の期間（1995－1999年度）については、フランスで80.2%、ドイツで73.9%、イギリスで73.3%と、約7－8割となっており、アジェンダ2000改革後の期間（価格高騰の2007年度を除いた2001－2006年度）については、フランスで59.2%、ドイツで64.2%、イギリスで50.6%と、5－6割程度となっている。

1995－1999年度と2001－2006年度の期間との比較では、穀物のトン当たり所得が低下してきているが、両期間を通じ三カ国とも、穀物収入だけでは生産費を賄うことができず、直接支払の所得支持により、赤字が埋まり所得が生じる構造になっている。



第 8 図 直接支払と所得の関係

資料：F.A.D.N., Swinbank から作成.

#### 4. まとめ

共通農業政策における直接所得補償は、マクシャリー改革において支持価格引下げに伴う所得損失の補償を直接的な目的として導入された。穀物については、支持価格の引下げ以降、穀物収入が生産費を下回る水準となったフランス、ドイツ、イギリスの主要加盟国においては、直接所得補償（1993 年度－）、面積支払（2000 年度－）、単一支払（2005 年度－）として直接支払が支給されており、直接支払は、支持価格である介入価格とともに生産者の総収入を支持している。穀物の総収入支持水準は、1991 年の介入買入価格が基準になっており、以後、その名目水準はほぼ一定して推移している。また、生産費の総収入支持水準に対する割合は 8－9 割程度であり、総収入の支持を通じ生産費を補償し、生産者の経営維持に不可欠な所得支持となっていることが確認された。

一方、これらの直接所得補償・面積支払の支払基準は、当初は特定作物の作付面積を基準とするものであり、支払要件として一定の生産調整(休耕)が義務づけられており、支払基準、支払要件を通じて、過剰生産の緩和、集約化の緩和が図られた（表 7 参照）。

また、2005 年以降では、固定された基準期間以後の生産品目、生産量、価格、要素使用、及び、生産の有無に関連付けられていないデカップル所得支持である単一支払へおおむね移行し、当年度の生産活動から切り離された支払基準を通じて、市場メカニズムを通じた

生産，生産要素の調整が促進されうるようになったが，支払が過去の作付面積実績にリンクされ，当年度の生産活動から切り離されたので，地代や農地価格に転嫁されやすくなったという側面もある。

表 7 直接補償支払，面積支払，単一支払の性格と経済効果

	直接補償支払（1993－1999 年度） ・ 面積支払（2000－2004 年度）	単一支払（2005 年度－）
導入の直接的	・支持価格引下げに伴う所得損失の補償（所得支持）	・市場価格水準に対する所得支持 ・緑の政策に変更（作物非特定，支払基準を過去の面積実績に固定）
WTO 国内支持分類	・青の政策 （生産調整下の直接支払で，①固定された面積と収量に基づくもの，②固定された頭数の家畜に対するもの）	・緑の政策「デカップル所得支持」 （固定された基準期間以後の生産品目，生産量，価格，要素使用，生産に関連付けられていない直接支払）
支払基準	当年度の特定作物の作付面積	2000－2002 年度の受給実績（特定作物の作付面積実績）
支払要件	・生産調整（休耕 15%（1992－1999 年度），10%（2000－2006 年度） ・クロスコンプライアンス（加盟国の環境保護規制（2000 年度－））	・生産調整（0%（2007 年度－間接的義務付け（休耕受給権），2009 年度廃止） ・クロスコンプライアンス拡充（2003 年度：環境，食品安全，動植物衛生，動物愛護の拡充；2009 年度：簡素化）
経済効果	【支払基準・支払要件を經由】 ・過剰生産の緩和，集約的農業の緩和 （←生産調整，面積支払）  【所得支持を經由】 ・介入価格とともに総収入の支持	【支払基準・支払要件を經由】 ・歪みの少ない価格シグナルを通じた調整 ・地代への転嫁 （支払が，生産活動と切り離され，過去の農地利用にリンク）  【所得支持を經由】 ・介入価格とともに総収入の支持

資料：筆者作成。

注 (1) EC Commission (1991a)参照。

(2) Kay (1998) p 108.に、当時の関係者から聴取したマクシャリー改革の骨格が決まった経緯が記されている。

(3) マクシャリー提案は、EC Commission (1991a)と 同(1991b)である。

(4) EU の中東加盟を控えた状況が、EC Commission (1995)で分析されている。

(5) アジェンダ 2000 改革に向けた EC 事務局提案文書は、EC Commission (1997 I), (1997 II)。

(6) 中間レビューに向けた EC 事務局提案は EC Commission (2002)。

(7) ヘルスチェックに向けた EC 事務局提案 EC Commission (2007)。

(8) 穀物帰属部分の推計は、DG Agriculture (2009b)と同様の方法で行った。つまり、FADN 統計では、穀物、油量種子、タンパク源作物（えんどう豆、ソラ豆、はうちわまめ）が一分類になっており、これ以上の細分化ができないので、これらに共通する費用の項目を生産額で按分し、穀物に特定される費用の項目をこれに加えた。

### {引用文献}

Commission of the European Communities (1991a) “The development and future of the CAP: Reflections paper of the Commission”, Communication of the commission to the Council, Brussels

Commission of the European Communities (1991b) “The development and future of the common agricultural policy”, Communication of the commission to the Council and to the European Parliament, Brussels

Commission of the European Communities (1995) “Study on alternative strategies for the development of relations in the field of agriculture between the EU and the associated countries with a view to future accession of these countries – Agricultural Strategy Paper”, Prepared for the European Council Madrid, December 15-16, 1992, Brussels

Commission Communication (1997 I) “Agenda 2000 for a stronger and wider Union”, Communication from the commission to the council and the European Parliament, Brussels

European Commission Communication (1997 II) “Agenda 2000. The Challenge of Enlargement”, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels

Commission of the European Communities (2002) “Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy”, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels

Commission of the European Communities (2007) "Preparing for the "Health Check" of the CAP Reform", Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels

European Commission DG Agriculture (2009a), "The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation"

European Commission DG Agriculture (2009b), "EU Cereal Farms Economics — FADN Report 2008 "

Kay, Adrian (1998), *The Reform of the Common Agricultural Policy the Case of the MacSharry Reform*, CAB International Wallingford

Swinbank, Alan, "The New CAP" in C. Ritson and D.R. Harvey (1997), *The Common Agricultural Policy 2<sup>nd</sup>* ed. CAB International, Wallingford, UK

WTO Committee on Agriculture (2008), "Revised Draft Modalities for Agriculture", TN/AG/W/4/Rev.4

WTO Committee on Agriculture (2009), "NOTIFICATION Revision Domestic Support Commitment, EU, 1995/1996 ", G/AG/N/EEC/12/Rev.2

WTO Committee on Agriculture (2009), "NOTIFICATION Revision Domestic Support Commitment, EU, 1996/1997 ", G/AG/N/EEC/16/Rev.2

WTO Committee on Agriculture (2009), "NOTIFICATION Revision Domestic Support Commitment, EU, 1997/1998 ", G/AG/N/EEC/26/Rev.1

WTO Committee on Agriculture (2009), "NOTIFICATION Revision Domestic Support Commitment, EU, 1998/1999 ", G/AG/N/EEC/30/Rev.1

WTO Committee on Agriculture (2009), "NOTIFICATION Revision Domestic Support Commitment, EU, 1999/2000 ", G/AG/N/EEC/38/Rev.1

WTO Committee on Agriculture (2009), "NOTIFICATION Revision Domestic Support Commitment, EU, 2000/2001 ", G/AG/N/EEC/49/Rev.1

WTO Committee on Agriculture (2009), "NOTIFICATION Domestic Support Commitment, EU, 2001/2002 ", G/AG/N/EEC/51/Rev.1

WTO Committee on Agriculture (2009), "NOTIFICATION Domestic Support Commitment, EU, 2002/2003 and 2003/2004 ", G/AG/N/EEC/53/Rev.1

WTO Committee on Agriculture (2009), "NOTIFICATION Domestic Support Commitment, EU, 2004/2005 and 2005/2006 ", G/AG/N/EEC/59

WTO Committee on Agriculture (2010), "NOTIFICATION Domestic Support Commitment, EU, 2006/2007 ", G/AG/N/EEC/64