

「欧米の価格所得政策」

農林水産政策研究所

増田 敏明

吉井 邦恒

勝又健太郎

1

「欧米の価格所得政策」

○EU共通農業政策の価格所得政策

・価格支持、直接支払の政策設定の考え方 増田 敏明

・仏独英の農業構造の推移 勝又健太郎

○米国の価格所得政策

・市場価格、生産費、農業収入との関係 吉井 邦恒

(参考)「欧米の価格・所得政策等に関する分析」, 農林水産政策研究所, 2011年
http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seika/project/obei_seisaku.html

2

EU共通農業政策の価格所得政策

増田 敏明

3

EUの価格所得政策

—価格・収入支持の政策の考え方—

○EUにおける価格支持水準、直接支払の政策の
設定の考え方

- ①農家経営にとっての意味と政策の考え方
- ②政策の考え方の推移

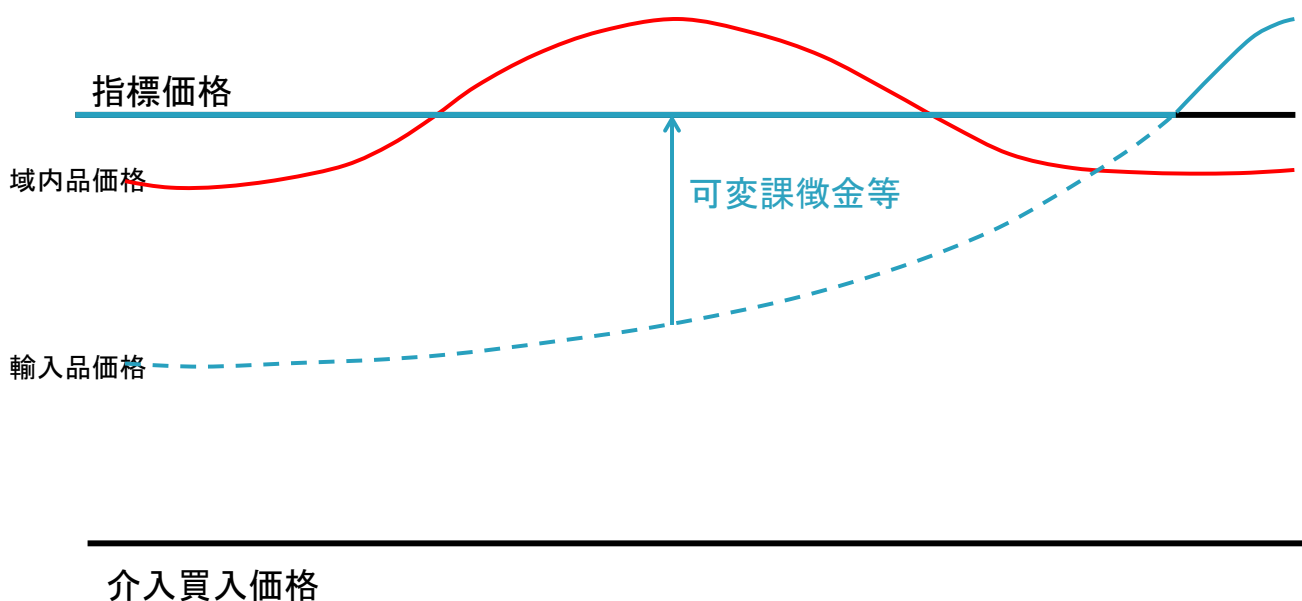
4

初期の共通農業政策

- 欧州共通農業政策(CAP)は、1962年、欧州が第二次世界大戦後の食料不足基調にあった時に創設。
- 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、農業生産者に対し公平な生活水準を確保。

5

初期の共通農業政策(不足基調)



指標価格 ①輸入品の最低域内価格
②域内品の実現されることが望ましい価格

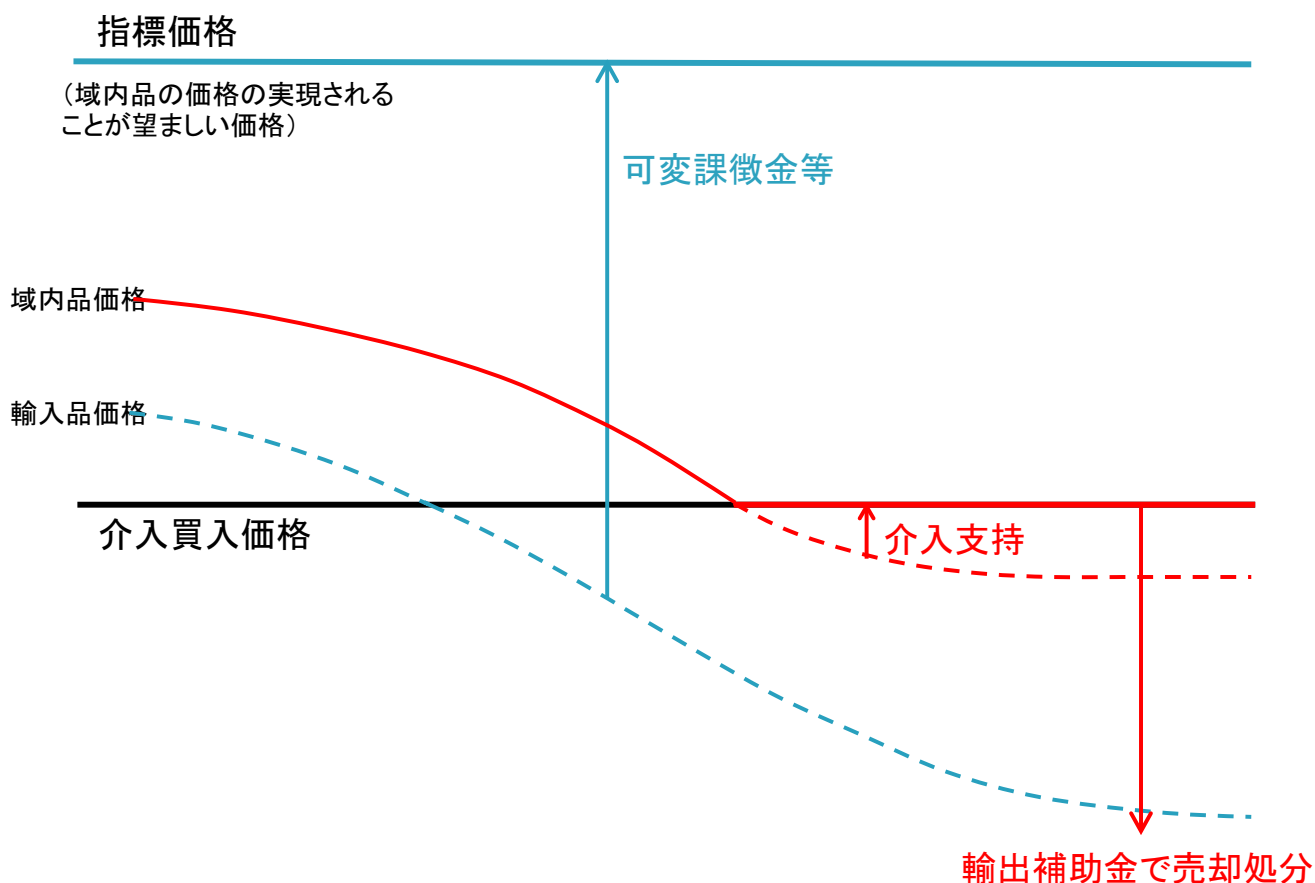
6

1980年代の共通農業政策(過剰基調)

- その後、政策価格は引き上げられ、1980年代に入ると、市場の需要を超えて生産を刺激し続けるようになり、膨大な余剰農産物が発生。
- 1973年から1988年までの期間
農産物の域内消費成長率 0.5%
域内生産増加率 2.0%
- EUは、膨大な余剰農産物を国際市場で輸出補助金により値下げし、国際市場で売却処分し、国際価格の低迷は一層悪化。

7

1980年代の共通農業政策(過剰基調)



現在の共通農業政策の原型(過剰の克服)

- 1990年代に入ると、対外的には、UR農業交渉で、米国、豪州等の輸出国から、EU共通農業政策の根本的な変更を強く要求された。
 - ①国際価格変動を隔離する可変課徴金の関税化、関税の引下げ
 - ②余剰農産物を発生させる生産刺激的な価格支持の削減
 - ③国際価格低迷を悪化させる輸出補助金の削減
- また、対内的にも、農産物余剰に伴う、介入買入れ、輸出補助のために拡大した共通農業政策の財政負担を軽減する必要に迫られた。
- これらの課題に対応するため、1992年にマクシャリー改革(1993-95年度実施)が行われ、現行共通農業政策の原型が形成された。

9

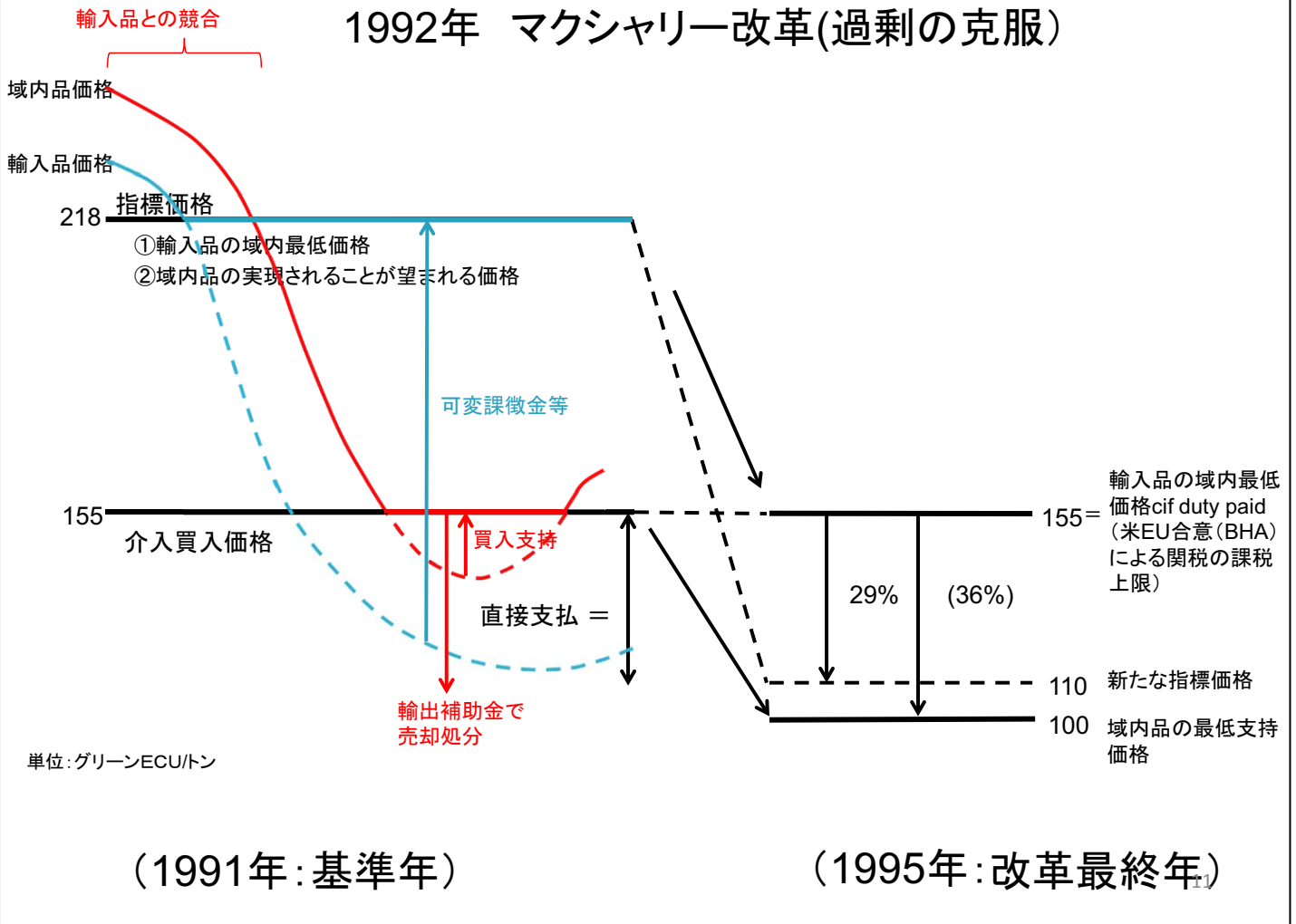
マクシャリー改革(1993-95年:過剰の克服)

- 域内価格の引下げ
 - (①非関税措置の関税化、関税の引下げ、②価格支持の削減、③輸出補助金の削減等に対応するため必須。)
 - 介入価格の引下げ
- 所得損失の補償
 - 改革前と同等の収入支持水準を補償し、改革の実現性を確保
 - 今まで通り生産費をカバー
 - 補償支払の導入
 - 補償支払の要件
 - 余剰生産の克服
 - 生産調整の義務化、作物特定

※これ以降、政策価格の設定を7年単位とし、予測可能性を高め、農家が合理的な経営計画を立てられるようにした。

10

1992年 マクシャリー改革(過剰の克服)



直接支払の導入(初期の直接支払) マクシャリー改革

政策単価の設定:

改革前(1991年)の介入買入価格

≡ 改革後の介入買入価格 + **直接支払**

農業生産者にとり改革前と同等の条件(最低収入水準)を維持し、

- ①価格引下げを実現
- ②今までどおり生産費をカバー

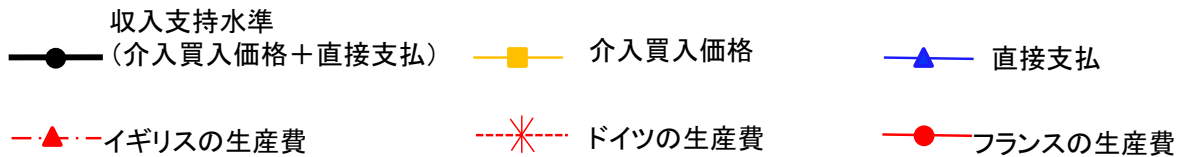
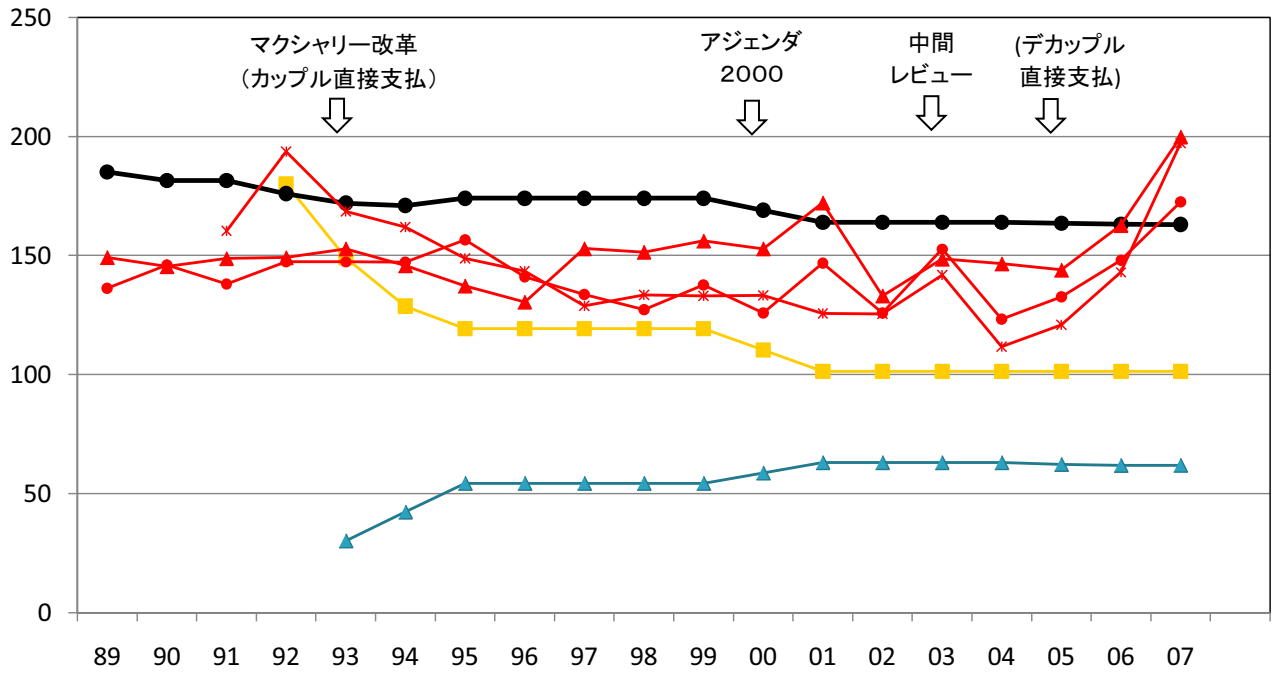
支払要件: 生産調整の義務化、作物の特定

○余剰生産の克服

※ 当時のWTOの議論では、削減対象となるため、米国との合意(BHA)により、新たな削減対象外の分類(青の政策)を導入した。

収入支持水準と生産費(穀物)

(ユーロ/トン)



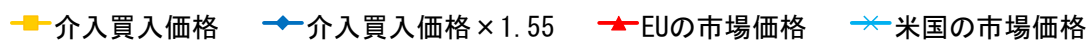
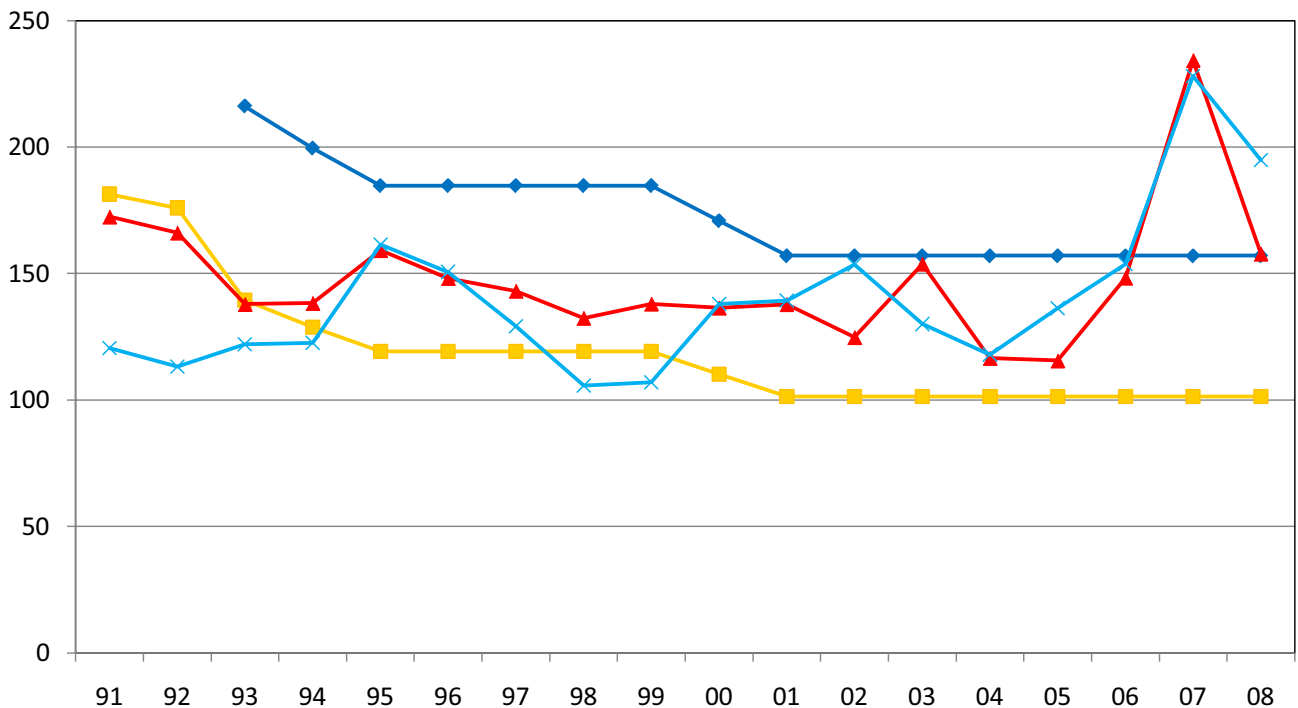
○収入支持水準は、1991年水準を基準として、ほぼ固定。

○介入価格、直接支払は、1993年以降、7年単位で設定。

13

介入価格の役割の推移(穀物)

(ユーロ/トン)



14

介入買入制度のセーフティ・ネット化

ヘルス・チェック改革(2009年度-)

○市場介入制度は、市場危機の時のセーフティ・ネットとして位置付け直す。

○小麦 介入買入限度数量
(2010年度以降300万トン)

○その他の穀物 介入買入限度数量(ゼロ)

・限度数量を超えた分は、買入入札の対象。

15

直接支払のデカップル化

WTOドーハ・ラウンドの国内支持削減

2000年に開始されたWTOドーハ・ラウンドでは

○従来の「黄の政策(AMS)」の削減に加えて、

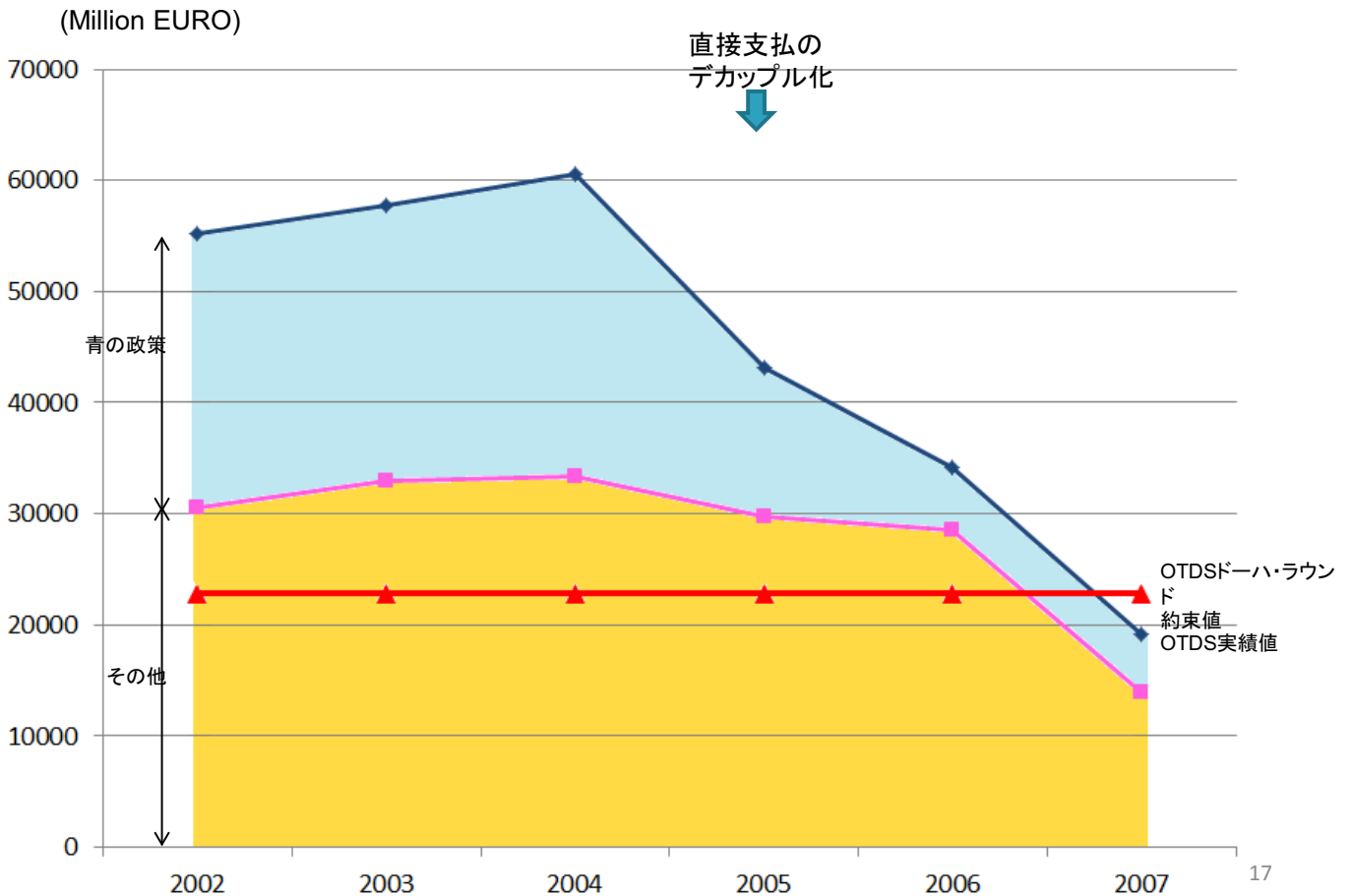
○「青の政策」などを含む「貿易歪曲的支持(OTDS)」の削減が要求された。

※ EUの「貿易歪曲的支持」の削減率は、△80%。

○こうした事情から、EUは、2005年度以降、直接支払を「青の政策」から「緑の政策(デカップル収入支持)」に転換。

16

ドーハ・ラウンドの国内支持削減 青の政策と貿易歪曲的支持



直接支払の支払条件の推移

名 称	「補償支払」 (1993年度ー) 「面積 (頭数) 支払」 (2000年度ー)	「単一支払」 (2005年度ー)
<ul style="list-style-type: none"> ・ WTO分類 ・ 支払基準 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「青の政策」 ・ 作物の特定 ・ 当年度の作付面積 (飼養頭数) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「緑の政策 (デカップル収入支持*)」 ・ 作物の非特定 ・ 過去の受給実績に固定
<ul style="list-style-type: none"> ・ 支払条件 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 生産調整義務 ・ クロス・コンプライアンス (2000年度ー: 加盟国の環境保護規制; 2003年度ー: 環境、食品安全、動植物衛生、動物愛護の拡充) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 生産調整の廃止 (2008年度ゼロ、2009年度廃止) ・ クロス・コンプライアンス (2009年度ー: 簡素化)
○機能	<ul style="list-style-type: none"> ○収入支持 ○生産調整の実行を確保 	<ul style="list-style-type: none"> ○収入支持 (生産物の需給均衡は市場メカニズムに委ねられる。**)

* 「デカップル収入支持」とは、固定された基準期間以後における、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。
 ** 部分均衡では、右側のデカップル収入支持は、生産物市場に直接影響を与えない。他方、要素市場(土地)に対する影響は、当然想定される¹⁸

ポスト2013年改革に向けた検討

「2020年に向けた共通農業政策」欧州事務局文書（COM(2010)）

○ 共通農業政策の次期財政フレーム（2014－2020年度）

19

ポスト2013年改革：三つのシナリオ

「2020年に向けた共通農業政策」欧州事務局文書（COM(2010)）

直接支払を縮小するスピードの違いによる三つの選択

（1）シナリオ1：現行政策フレームの維持と緩やかな変更

- 直接支払の維持・一層の公平性確保
- 市場政策の簡素合理化
- 新しい課題のための措置に予算増

（2）シナリオ2：政策目標、農家、加盟国間のバランスのとれた 主要な政策の点検

- 直接支払は、収入支持の基本部分に加え、自然条件不利、特定地域等
に対するカップル支払など
- 市場政策の改善簡素化
- 新しい課題のための措置に集中等

（3）シナリオ3：収入支持、市場措置の段階的廃止と 環境、気候変化の措置への集中

- 直接支払の段階的廃止
- 市場措置の廃止。（ただし、危機的状況下での発動は残す。）
- 主に、新しい課題のための措置に集中。

20

直接支払への予算配分

加盟国間の利害対立

○フランス、ドイツは、生産費が相対的に高く、現行の収入支持水準が必要なことから、収入支持として、現状水準の直接支払の維持を主張。

○イギリスは、そもそも自由主義的な経済思想が強く、かつ、自国の抛出に対する相応の受取額確保を望んでいることから、直接支払の削減を主張。

○東欧諸国は、収入支持が高水準になりすぎて生産性向上の意欲を阻害しているとして、直接支払を削減し、これを生産性向上に向けた誘導策に移行させたい。

21

ポスト2013年改革：今後のスケジュール

- 2011年中旬、欧州委員会のCAP規則改正案提案。
- その後、欧州議会、農相理事会における審議、修正。
更に、両者の調整を経て決定。
- 2014年1月、施行。

22

EUの価格所得政策：要点

- 価格引下げ前の収入支持水準を直接支払によって現状維持することによって、国際価格並みの域内価格を実現。その後も当時の名目収入支持水準はほぼ維持されている。
- 直接支払導入の当初は、生産調整を支払条件としたことによって、過剰生産を抑制。
- 1993年度以降、政策価格の設定期間の長期化により、経営予測可能性が向上。
- 2005年度以降、直接支払は、WTO上削減対象外のデカップル収入支持に移行し、生産量に対する政策的な誘導は行えなくなる（市場価格による需給均衡）。
- 域内価格が国際価格並みになってきたこと等から、2009年度以降、介入買入はセーフティネット化。
- 次期農業政策（2014年度ー）では、直接支払をどれだけ削減して、環境、気候変動など新しい課題に対する措置等に充当できるか、域内の分配バランスをどう調整するか等が焦点。

23

仏独英の農業構造の変化と 価格所得政策

勝又健太郎

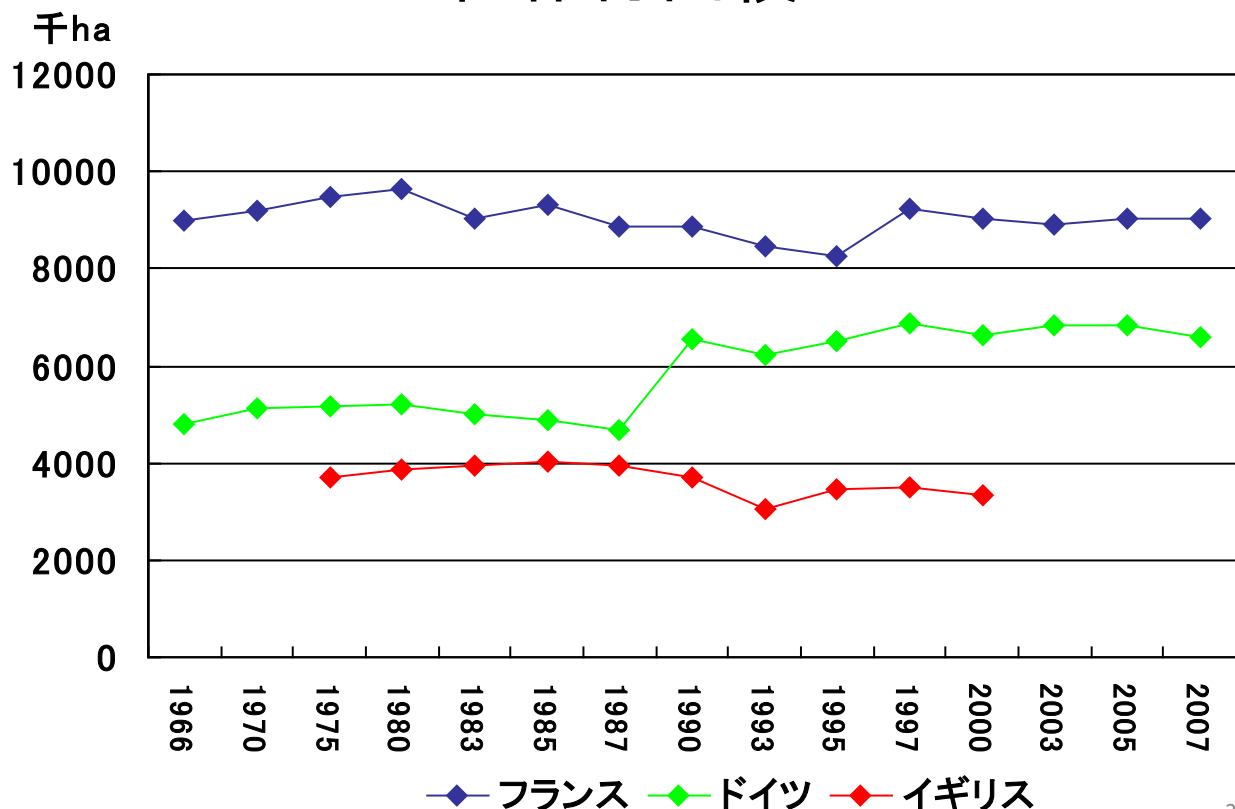
24

報告内容

- ① 農業（穀物）の構造変化の状況（フランス, ドイツ, イギリス）
- ② 構造変化の経済的背景（要因）としての農家と非農家の所得格差の実態
- ③ 構造変化に価格所得政策の変更（マクシャリー改革）の果たした役割

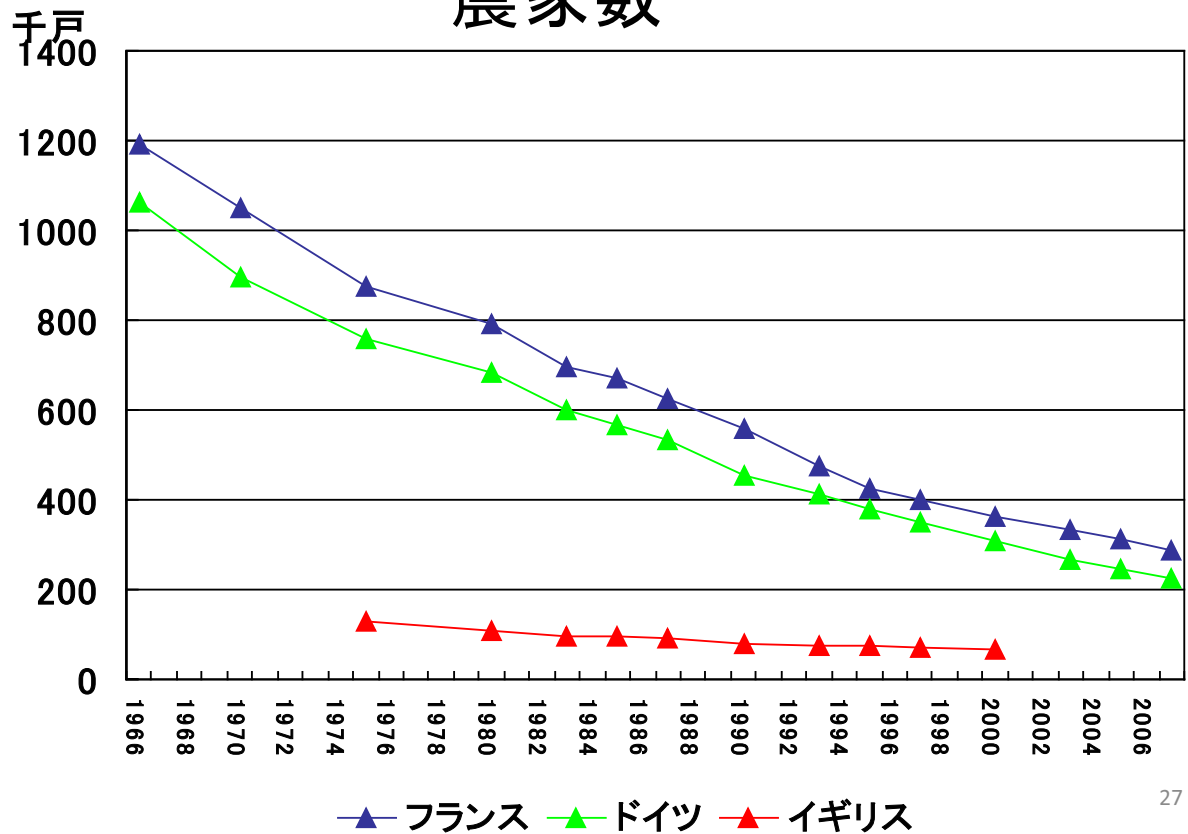
25

農業（穀物）の構造変化（1） — 総作付面積 —



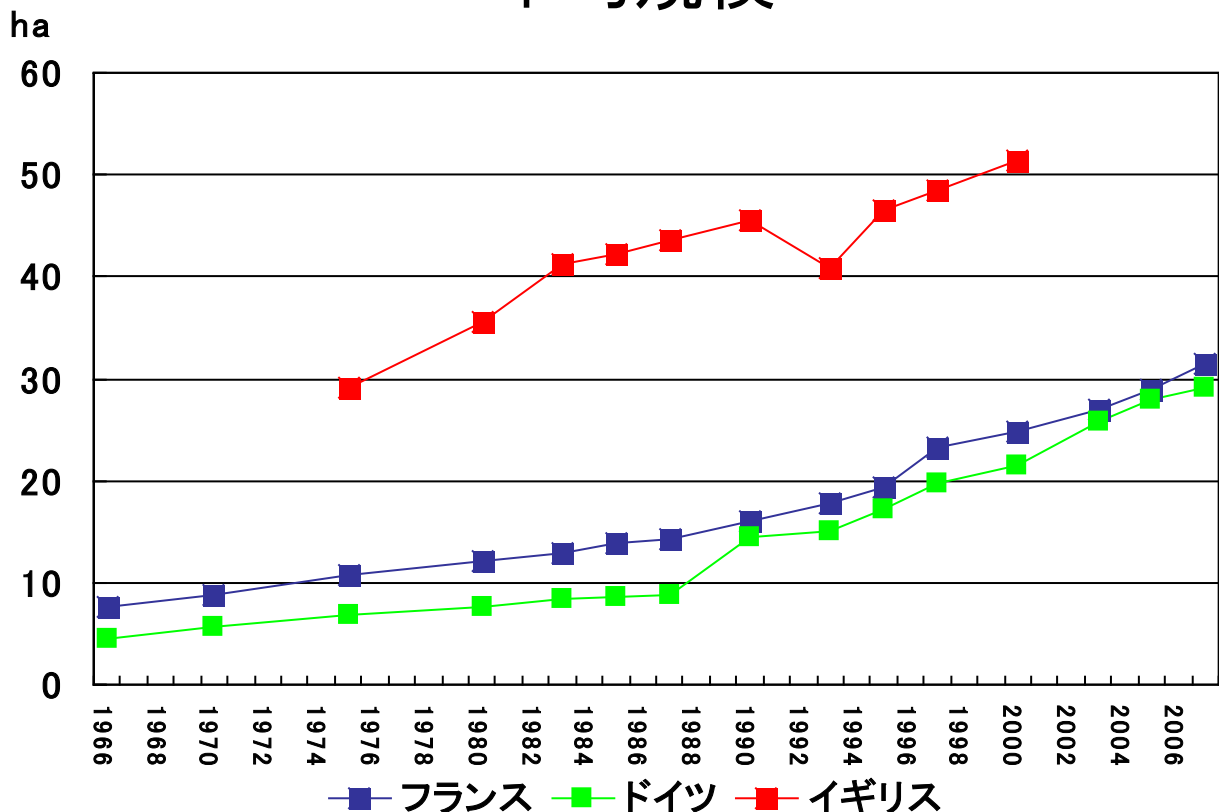
26

農業(穀物)の構造変化(2) —農家数—



27

農業(穀物)の構造変化(3) —平均規模—



28

農業(穀物)の構造変化(4)

- フランス, ドイツ, イギリスにおいては, 穀物の農業構造は, 農家数の減少と経営規模の拡大という形で変化
- フランス, ドイツの平均規模は, 2007年になって漸く1975年時点のイギリスの水準にまで到達

	フランス	ドイツ	イギリス
• 農家数	4分の1	4分の1	2分の1
• 平均規模	4倍	6倍	2倍

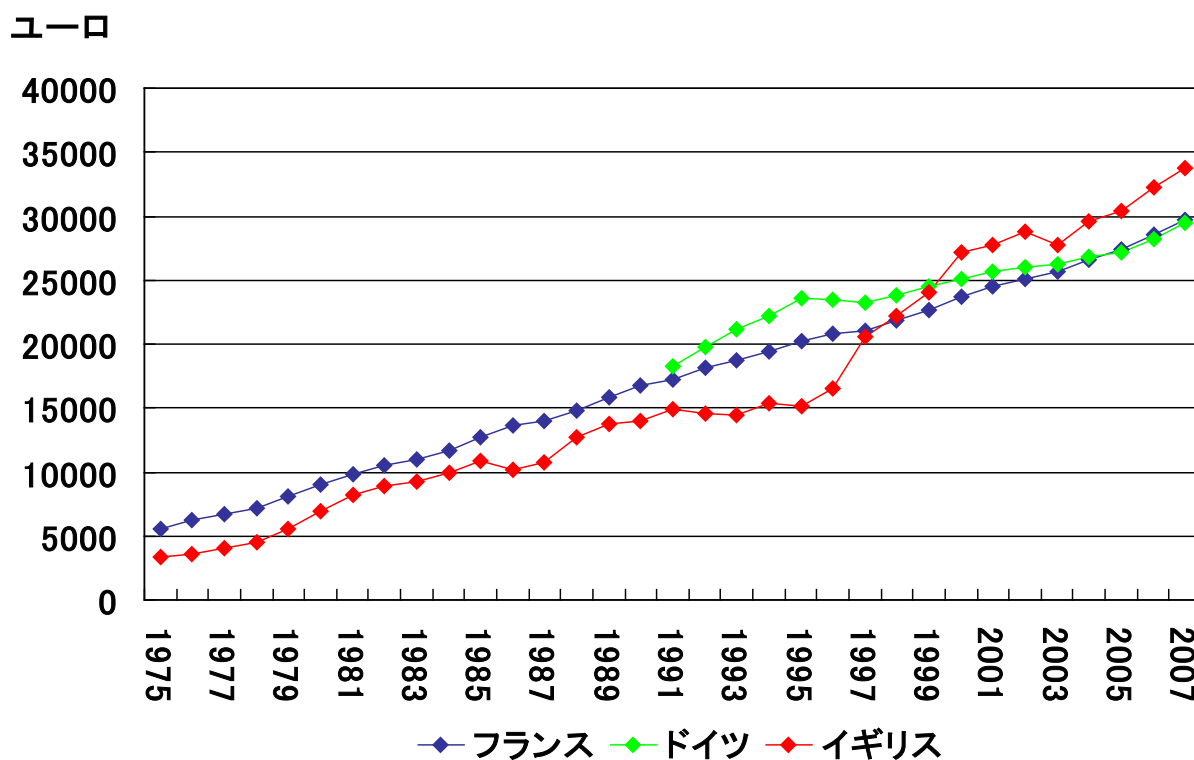
29

農家と非農家の相対的な所得格差 —構造変化の経済的背景(要因)—

- 経済成長に伴い平均的な所得水準が上昇し, 農家と非農家の相対的な所得格差の拡大
- 農家は所得増大(格差是正)のため
 - 離農して非農業部門へ
 - 規模拡大(離農した農地を引き継ぐ)
- 所得格差の拡大の程度(見通し)が構造変化(農家への規模拡大)のプレッシャーの大きさ

30

国民1人当たりのGDP(平均的な所得水準) の推移



31

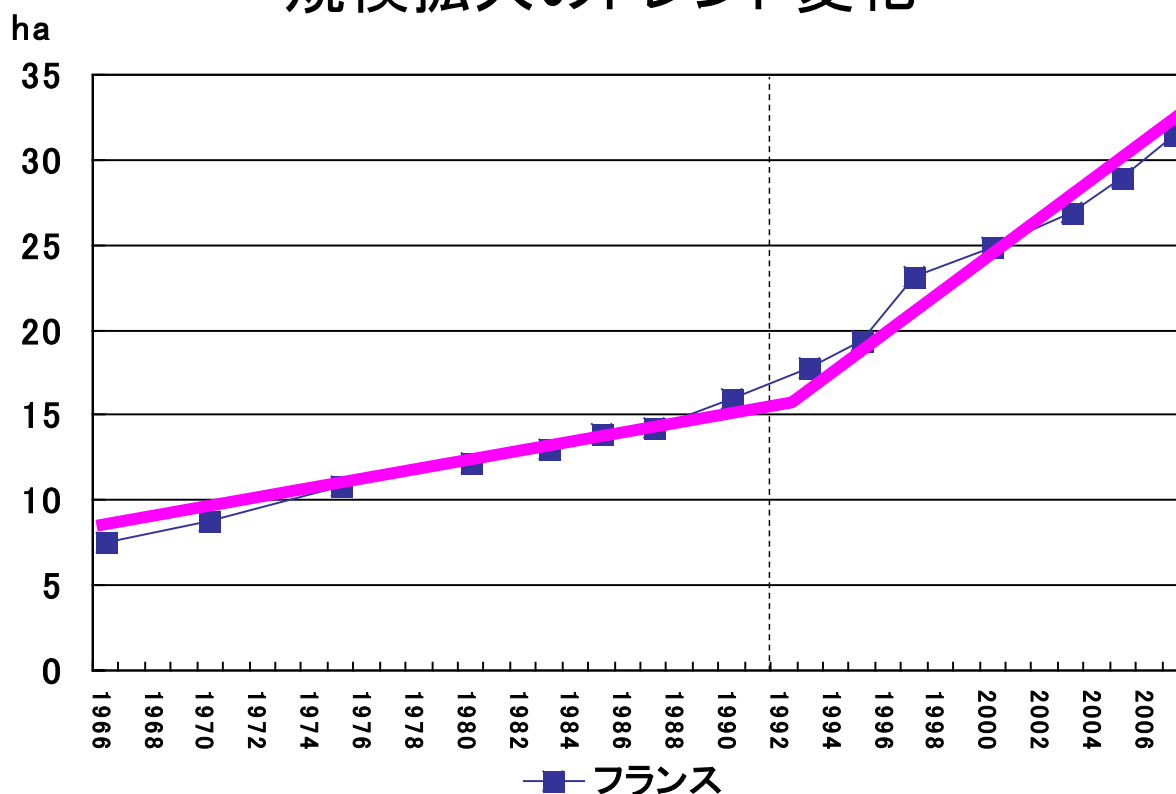
農家と非農家の所得格差 (就業者1人当たりの付加価値額:千ユーロ)

	フランス		ドイツ		イギリス	
	1985	2008	1985	2008	1985	2008
農 家	17.7	34.5	11.5	17.8	21.5	20.1
非農家	37.6	76.5	37.0	67.8	31.0	57.4
格 差 (非農家/農家)	2.1倍	2.2倍	3.2倍	3.8倍	1.4倍	2.9倍

32

農業の構造変化と価格所得政策の変更(1)

— 規模拡大のトレンド変化 —



33

規模拡大のトレンド分析

— 方法 —

- 平均規模のグラフの傾き(平均規模の拡大の程度)の変化を以下の推定式により求めて分析

$$X = \beta_1 + \beta_2 D + \beta_3 T + \beta_4 (D \cdot T) + \varepsilon$$

X: 平均規模,

D: ダミー変数(1993年以後=1, それ以外=0),

T: タイムトレンド変数

β_1 : 定数項, β_2 : 定数項ダミーの係数,

β_3 : 推定係数, β_4 : 推定係数ダミーの係数,

ε : 攪乱項

34

規模拡大のトレンド分析 －結果－

- | | トレンド(傾き)の変化 | 統計的有意性 |
|--------|-------------------|--------|
| • フランス | 2.7倍 (0.34→0.93) | ○ |
| • ドイツ | 5.0倍 (0.2 →1.0) | ○ |
| • イギリス | 0.4倍 (1.12 →0.43) | × |
- フランスとドイツにおいて平均規模の拡大の変化率(平均規模のグラフの傾き)が、1992年マクシャリー改革後に大きくなっていることが統計的に有意に推定
 - 旧東ドイツは、旧西ドイツに比べて統一時に平均規模が約13倍と大きく、統一のバイアスの影響が大きいと考えられる。

35

農業の構造変化と価格所得政策の変更(2)

- マクシャリー改革により農家の収入支持水準が1991年の名目値で固定
 - 農家の今後の実質的な所得水準が下がる
- 介入買入価格、直接支払の水準は、7年単位で設定
 - 農家の予測可能性を高め、中長期的な経営計画が立てられる
- それ以前より規模拡大を促進
 - 規模拡大へのプレッシャーを高める
 - 経営環境の安定化

36

農業の構造変化と価格所得政策の変更(3)

- 価格所得政策の変更(マクシャリー改革)は、構造変化の促進を意図したものではないが、(特にフランスにおいて)それ以前に比べて、構造変化を促す効果

米国の価格所得政策に関するデータ分析 —生産費・販売価格・政府支払い—

吉井邦恒

報告内容

- 1 はじめに—本報告の課題—
- 2 米国の価格所得政策の変遷
- 3 主要作物の生産費・販売価格と政府支払い
- 4 おわりに—小括と2012年農業法をめぐる動き—

2

本報告の課題

- 価格所得政策によって、「生産費を上回る収入が確保されてきたのか」をデータに基づき分析(3作物)
 - 販売価格と生産費の関係
 - 不足払いの目標価格と生産費の関係
 - 政府支払い受給後の収入と生産費の関係
- 2012年農業法をめぐる最近の動きを紹介
 - 危機的な財政状況と高水準の農作物価格の下で、農業補助金の削減が不可避

3

農業法に基づく価格所得政策の変遷

■ 1933年 最初の農業法制定

ローンレートに基づく価格支持融資、所得保証のための不足払いと生産調整の組合せが価格所得政策の根幹

■ 1996年農業法

- 不足払い→直接固定支払い(7年間で廃止予定)

■ 2002年農業法

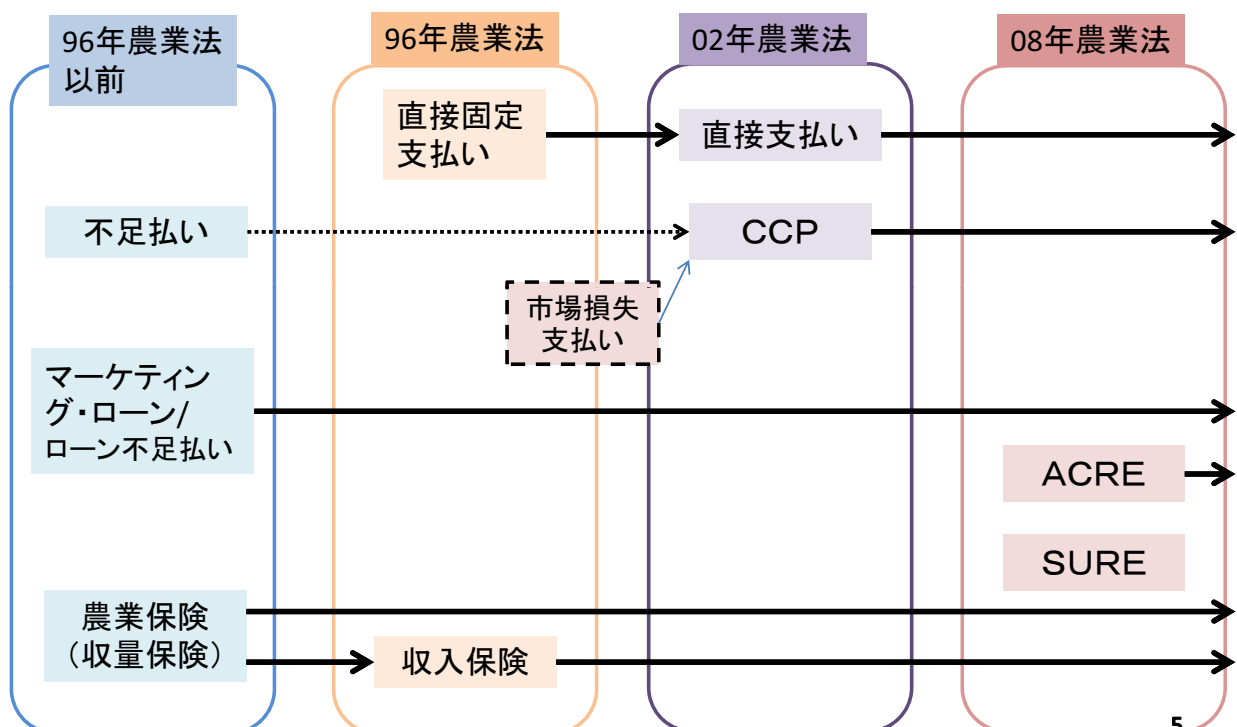
- 直接固定支払いの恒久化(「直接支払い」)
- CCP(価格変動対応型の支払制度)の導入

■ 2008年農業法

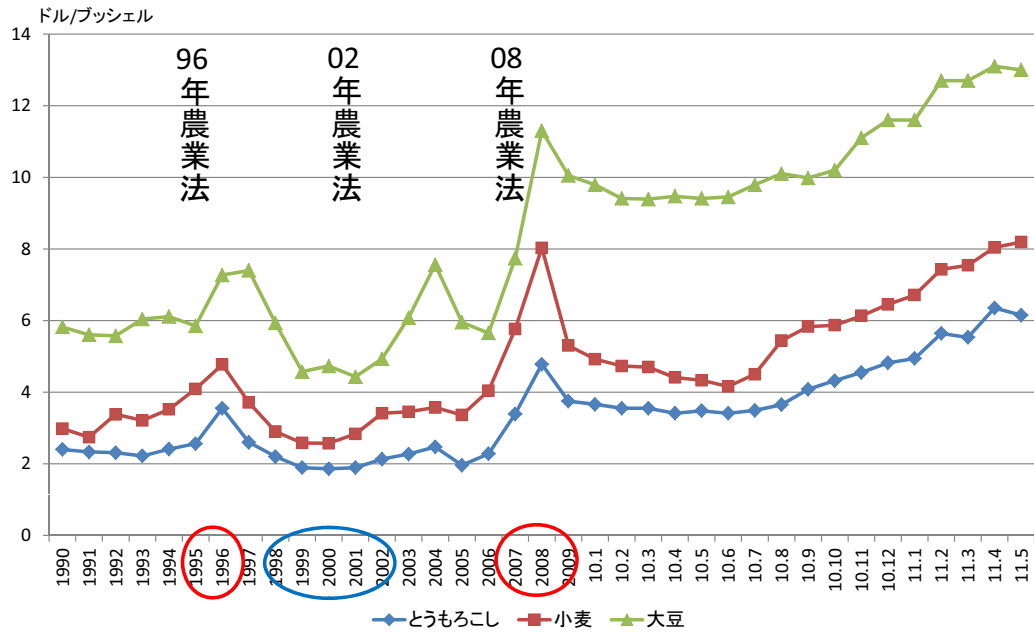
- ACRE(収入変動対応型の支払制度)の導入
- SURE(農業経営単位の災害支払制度)の導入

4

価格所得政策の変遷図

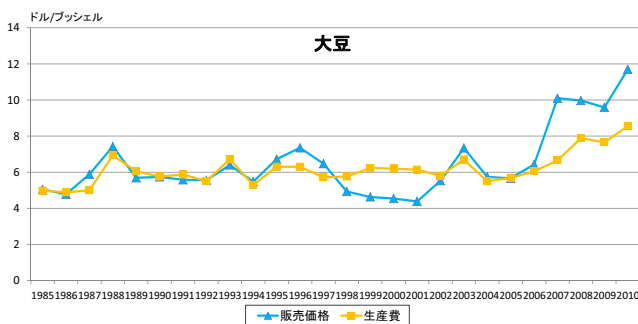
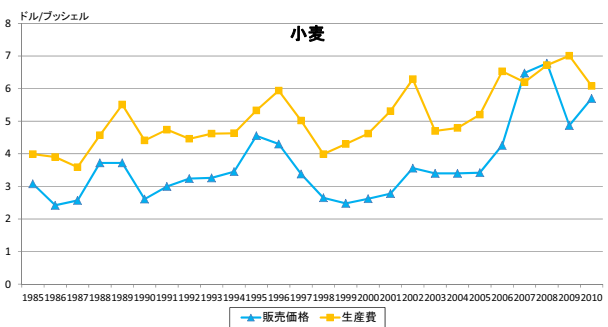
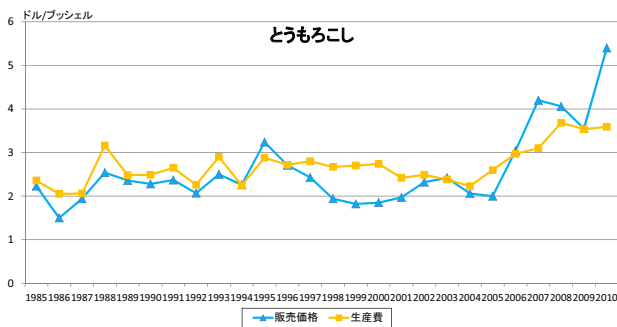


販売価格の推移



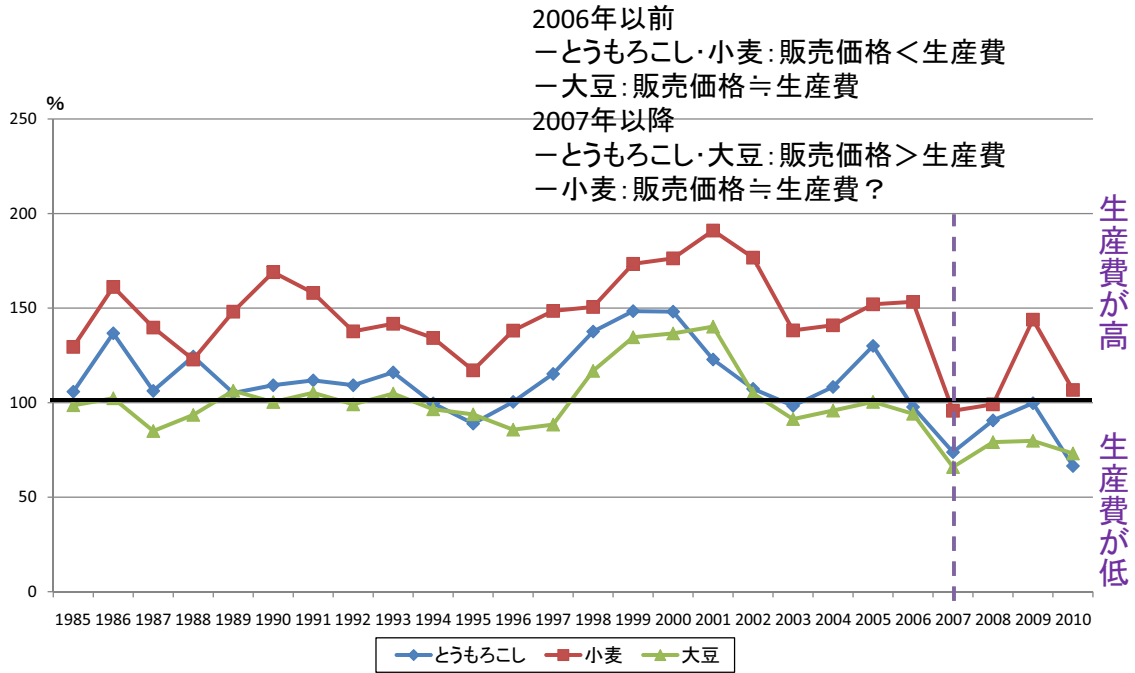
資料: USDA/NASS, "U.S. & All States Data -Prices".

作物別の販売価格と生産費の推移

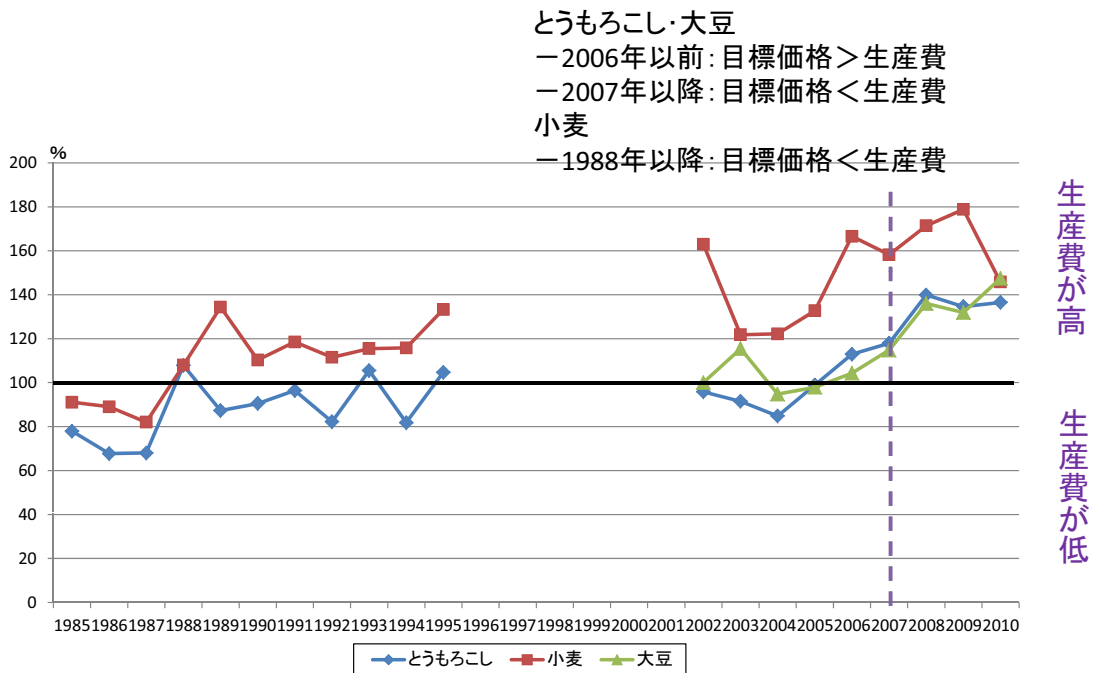


資料: USDA/ERS, "Commodity Costs and Returns" and NASS, "U.S. & All States Data -Prices".

販売価格に対する生産費の割合



目標価格に対する生産費の割合

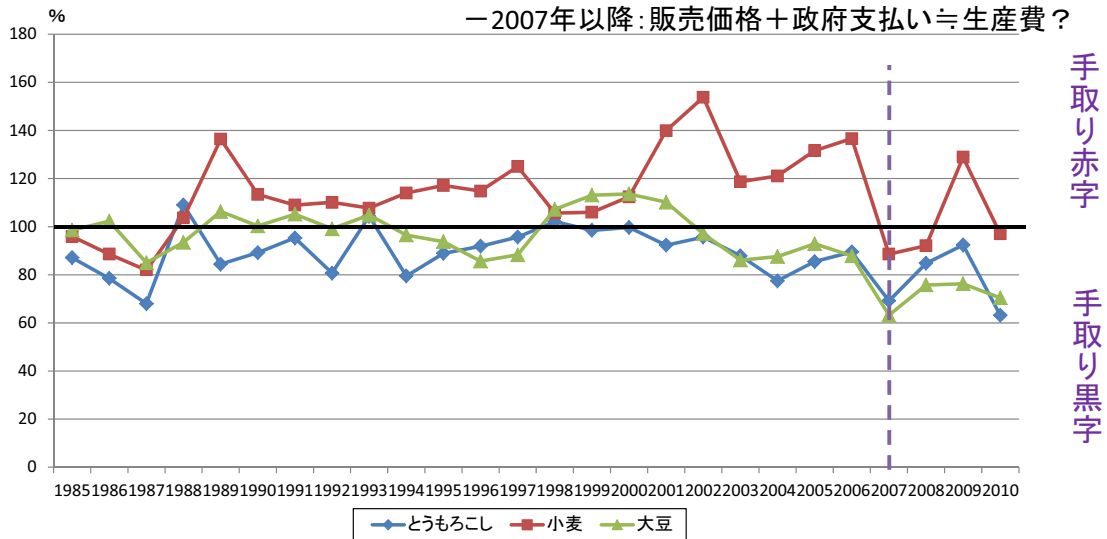


農家手取りに対する生産費の割合

とうもろこし・大豆: 販売価格 + 政府支払い > 生産費
 小麦

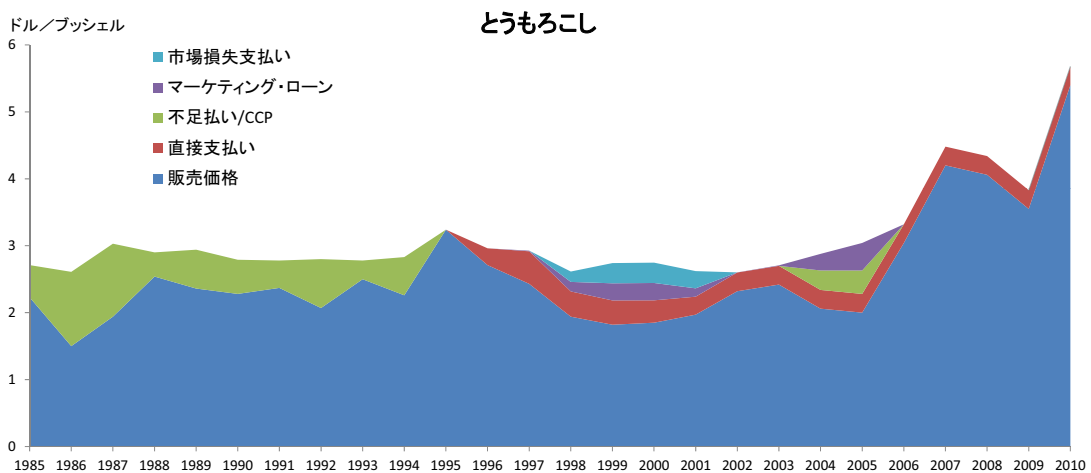
- 2006年以前: 販売価格 + 政府支払い < 生産費

- 2007年以降: 販売価格 + 政府支払い = 生産費?

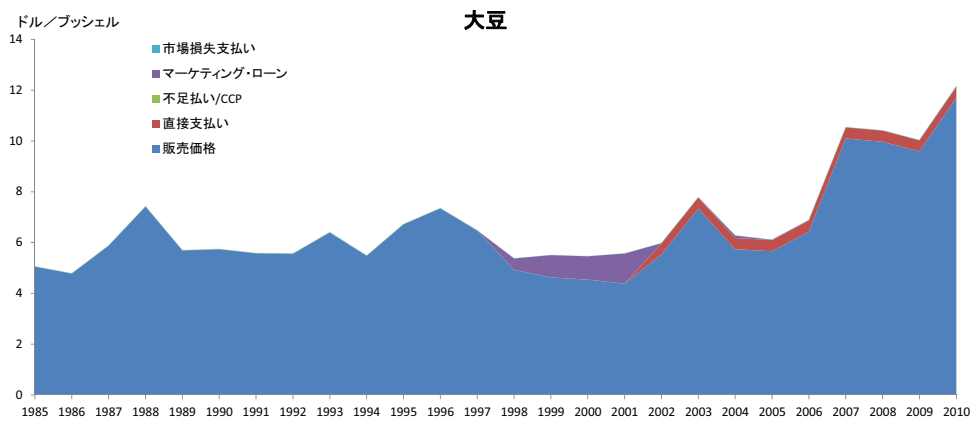
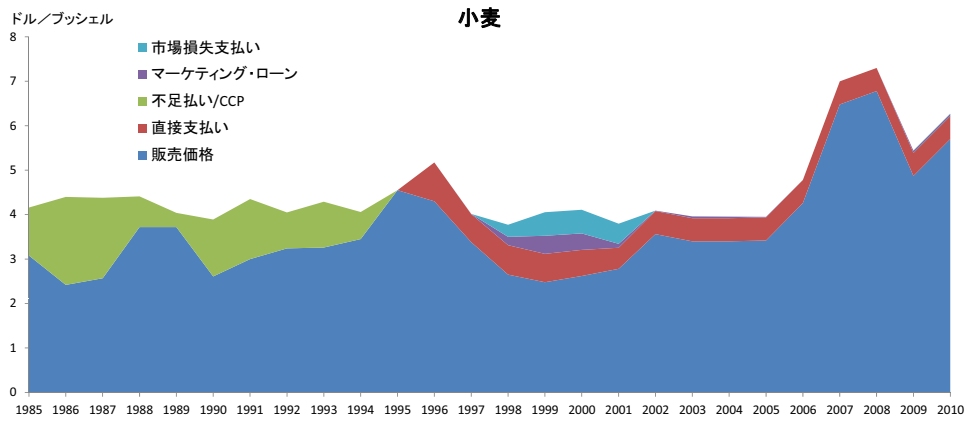


資料: USDA/ERS, "Commodity Costs and Returns" and NASS, "U.S. & All States Data -Prices". 政府支払額は報告者がERS資料等から計算.

農家手取りと政府支払い(作物別)

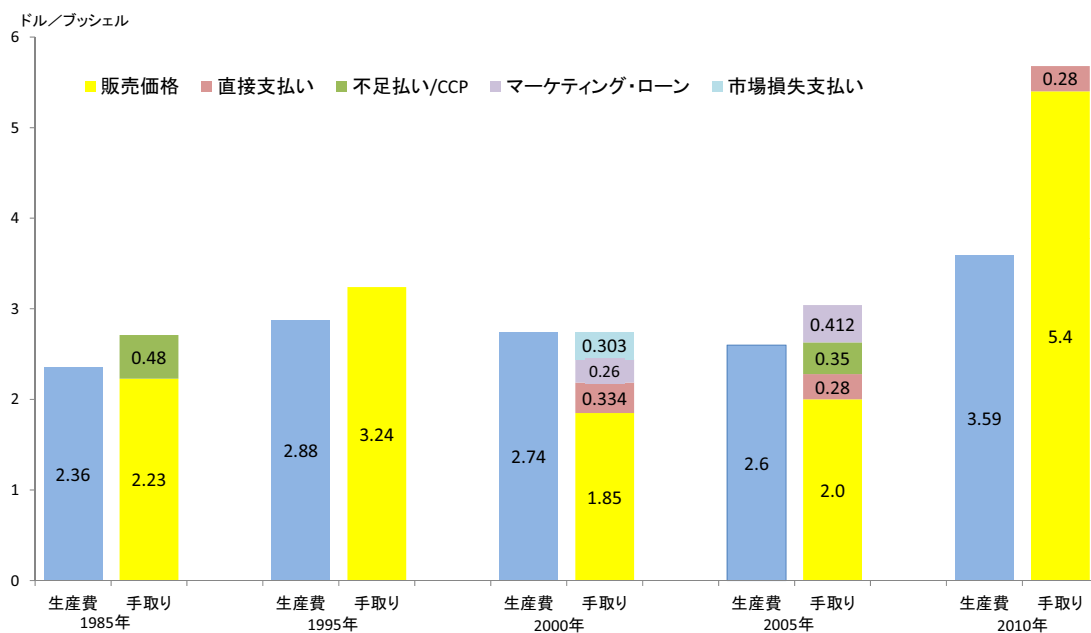


資料: USDA/ERS, "Commodity Costs and Returns" and NASS, "U.S. & All States Data -Prices". 政府支払額は報告者がERS資料等から計算.



12

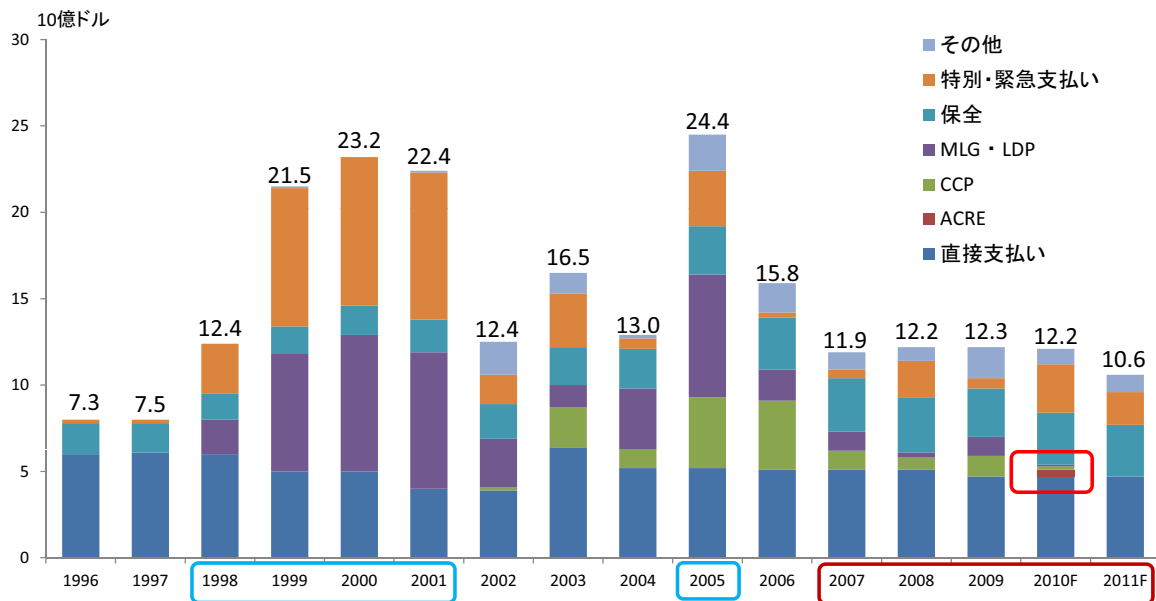
生産費と農家手取り(とうもろこし)



資料: USDA/ERS, "Commodity Costs and Returns" and NASS, "U.S. & All States Data -Prices". 政府支払額は報告者がERS資料等から計算.

13

政府支払総額の推移



資料: USDA/ERS, "Farm Income Forecast, 2011".

14

主要経営部門別の政府支払額(96~09年平均)

	全農家平均	小麦	とうもろこし	大豆	綿花・タバコ等	野菜・果樹	肉牛	養豚	酪農
農業粗収入(R)	92,566	127,600	187,713	91,249	77,243	270,032	47,934	301,112	400,237
うち政府支払い(G)	5,218	19,461	18,321	9,839	5,759	6,457	1,884	8,802	10,059
農業純現金所得(I)	18,359	28,462	48,681	22,846	22,177	63,723	4,867	76,140	94,000
現金所得率(I/R)	19.8	22.3	25.9	25.0	28.7	23.6	10.2	25.3	23.5
G/R	5.6	15.3	9.8	10.8	7.5	2.4	3.9	2.9	2.5
G/I	28.4	68.4	37.6	43.1	26.0	10.1	38.7	11.6	10.7

資料: USDA/ERS, Agricultural Resource Management Survey (ARMS).

15

主要経営部門別の政府支払額(低価格・高価格)

1998～2002年平均(低価格期) (単位:ドル, %)

	全農家平均	小麦	とうもろこし	大豆	綿花・タバコ等	野菜・果樹	肉牛	養豚	酪農
農業粗収入(R)	79,627	94,568	138,731	64,390	50,652	231,867	39,104	209,998	305,909
うち政府支払い(G)	6,169	22,954	23,017	11,907	2,368	7,010	2,062	11,533	9,990
農業純現金所得(I)	14,612	20,796	30,316	12,409	16,386	51,430	2,940	53,734	79,071
現金所得率(I/R)	18.4	22.0	21.9	19.3	32.4	22.2	7.5	25.6	25.8
G/R	7.7	24.3	16.6	18.5	4.7	3.0	5.3	5.5	3.3
G/I	42.2	110.4	75.9	96.0	14.4	13.6	70.2	21.5	12.6

2007～2009年平均(高価格期) (単位:ドル, %)

	全農家平均	小麦	とうもろこし	大豆	綿花・タバコ等	野菜・果樹	肉牛	養豚	酪農
農業粗収入(R)	119,954	193,246	305,202	131,553	144,500	339,353	60,569	458,038	620,714
うち政府支払い(G)	4,203	18,199	12,397	7,674	12,015	4,667	1,763	11,533	12,464
農業純現金所得(I)	23,985	41,222	90,122	36,596	40,060	83,924	3,870	88,146	132,562
現金所得率(I/R)	20.0	21.3	29.5	27.8	27.7	24.7	6.4	19.2	21.4
G/R	3.5	9.4	4.1	5.8	8.3	1.4	2.9	1.3	2.0
G/I	17.5	44.1	13.8	21.0	30.0	5.6	45.5	6.5	9.4

16

分析のまとめ

- 米国の価格所得政策の分析に当たっては、2006年後半以降の価格高騰の影響を考慮する必要
 - 2006年まで、とうもろこし・大豆は、販売価格の低下に際して政府支払い(複数プログラム)により、生産費を上回る手取りを概ね確保。小麦は、政府支払いを受け取っても、生産費をカバーできず。
 - 2007年以降、3作物ともに販売価格が生産費を上回る状況。販売価格が農業法の目標価格・ローンレートも上回り、政府支払いが発動されにくい状況。直接支払いは、価格・収入動向にかかわらず支給
 - 2009年のとうもろこし・小麦の価格下落は、下落後の価格水準は歴史的にみて必ずしも低くはないが、ACRE支払いが行われる見込み
- 本分析は平均値データに基づくものであり、規模や地域によって、生産費、販売価格、政府支払額に差があることに留意

17

2012年農業法をめぐる動き

■ 歳出削減への対応

- 極めて厳しい財政状況(8/2危機)にあり、歳出削減計画策定が喫緊の課題(今後10年間で2兆ドル超の削減が必要との見方あり)
- 史上最高の農産物価格を背景に、農業予算が主要な削減ターゲットの一つ。特に、直接支払い(毎年50億ドル)の取扱いが注目
- 農業サイドは、農業予算は既に40億ドルを削減済み(農業保険)、他分野よりも高い削減率に不公正と反論

■ 2012年農業法(2012年9月30日が期限)

- 上院農業委は、今年中に農業法の起草を行う予定。下院農業委は、当初2012年に入ってから起草を予定(早まる可能性)
- 現状のままでの直接支払いの存続は難しいとの認識。セーフティネットとして、農業保険やACRE等の必要性が主張(現在の災害対応)
- 農業予算の具体的な削減は、2012年農業法の制定過程で農業委員会での裁量で実施することを主張
- FAPRIが直接支払いを廃止した場合歳出削減効果を試算(10年間で417億ドル削減、ACREの加入が100%になれば189億ドル削減)