

平成 30 年 6 月 20 日現在

機関番号：13701

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15H04556

研究課題名(和文) EU、アメリカ及び日本における減反・農産物生産調整の廃止過程に関する研究

研究課題名(英文) Study on the process of acreage reduction programs in the EU, the U.S. and Japan

研究代表者

荒幡 克己 (ARAHATA, Katsumi)

岐阜大学・応用生物科学部・教授

研究者番号：90293547

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 8,060,000円

研究成果の概要(和文)：EUでは、穀物減反では、廃止を先取りして、公定価格自体を引下げた後に、廃止した。また、生乳の生産調整では、年々計画的に配分を増加させて需給を緩めつつ廃止した。アメリカでは、数年前から需給を緩めて、廃止時、国際価格と国内価格はほとんど同水準であった。これに対して、日本では、廃止を控えて需給を引き締めている。このため、米価は高水準となり、国際価格とは乖離が大きくなる方向へと変化してきた。

また、減反廃止を円滑に進めるための直接支払では、EU、アメリカともに生産刺激を抑えたデカップリング支払いが採用されたのに対して、日本では、こうした議論自体ほとんどなされず、意識されていない。

研究成果の概要(英文)：The EU administration had intentionally downed the official price of grains so as to be close to the level of international market before the acreage reduction program was abolished. The USDA also deliberately had shrunk the level of acreage reduction rate, considering diminishing the gap between the domestically supported price and the international market price. The Japanese government, however, has raised the rice price year after year, considering farmers' political demands.

With regard to direct payments, which is expected to be one of the substitutive policy measures for supported high price assured by the acreage reduction program, the EU and the U.S. both adopted the so called "decoupling" type direct payments. The decoupled payment may generate little production-enhancement effect, while conventional direct payments may give strong incentives for the production increase to farmers. Unfortunately, Japanese government have no plan to adopt such a suitable payment.

研究分野：農業経済学

キーワード：減反廃止 EU農政 アメリカ農政

1. 研究開始当初の背景

平成 25 年 12 月、政府は、減反を見直し、配分の廃止等に向けた改革を平成 30 年を目途に進めることを決定した。しかし、「減反廃止」を宣言するのは容易であるが、それを実際に実行し、混乱なく廃止するのは簡単ではない。円滑な廃止とするためには、関連する助成金や制度のフレームを含めた適切な政策パッケージが求められる。

翻って、世界の農政を見ると、既に減反を円滑に廃止した先例として、アメリカおよび EU がある。特に、EU は、比較的近い時期(2009 年)に穀物減反を廃止し、さらに酪農部門については、2015 年を目途に廃止に向けて進行中であった。

農産物過剰は、先進各国が共通して経験し、その解決方法として、各国ともに減反を採用した。しかし、日本だけが長期化し、泥沼となって抜け出せないままであることは、日本農業の発展の桎梏となる。

本研究では、廃止に成功した先例である EU、アメリカから学び、円滑に減反を廃止する方法を提示することを目的とした。

これまでの先進国農業の研究で、減反・農産物生産調整は、部分的には取り上げられてきた。EU については、古内(2006)がドイツに焦点を当てつつ、穀物減反について明らかにしている。また、イギリスに関して柘植(1992)が、ドイツに関して村田(2006)が、それぞれの国別事情について分析している。しかし、これらはいずれも、2009 年の穀物減反廃止、2015 年の酪農部門生産調整廃止に向けた動きが始まる以前のものである。アメリ

力農政については、服部(2010)が、1930 年代の減反開始の経緯から詳細な分析を既に行っており、また、1996 年の廃止の経緯についてもある程度の記述がある。しかし、日本の減反廃止を意識して、比較農政分析を行ったものではない。

2. 研究の目的

日本の農政にとって、減反の円滑な廃止は、緊要の課題である。本研究では、こうした農政の重要課題に応えるため、図 1 に示すように、既にその廃止に成功している EU 及びアメリカの減反の廃止過程を詳細に分析し、また現在廃止過程にある EU 酪農生産調整についても分析し、日本の減反の実態を調査・分析した上で、減反の円滑な廃止方法を提示することを目的とした。

荒幡(2014)は、是永(1994)が行ったヨーロッパ農政のイギリス型、大陸型の二つの分類を基に、表 1 のように、先進各国の過剰対策農政の流れを類型化した。日本は歴史的に右上から左下へ、EU は、右下から左上への変化した。この表で見ると、日本と EU では、減反の農政上の意味合いが異なるが、加えて、EU 内部のイギリスと独仏の相違も重要である。

そこで、本研究では、海外調査の分析対象として、EU から典型的な二事例を取ることとし、イギリスとフランスを取り上げた。一方、アメリカは、既に減反廃止から期間が経過して、経営単位での調査等は困難になっており、EU ほど有意義ではない。しかし、政

図1 研究の背景と目的

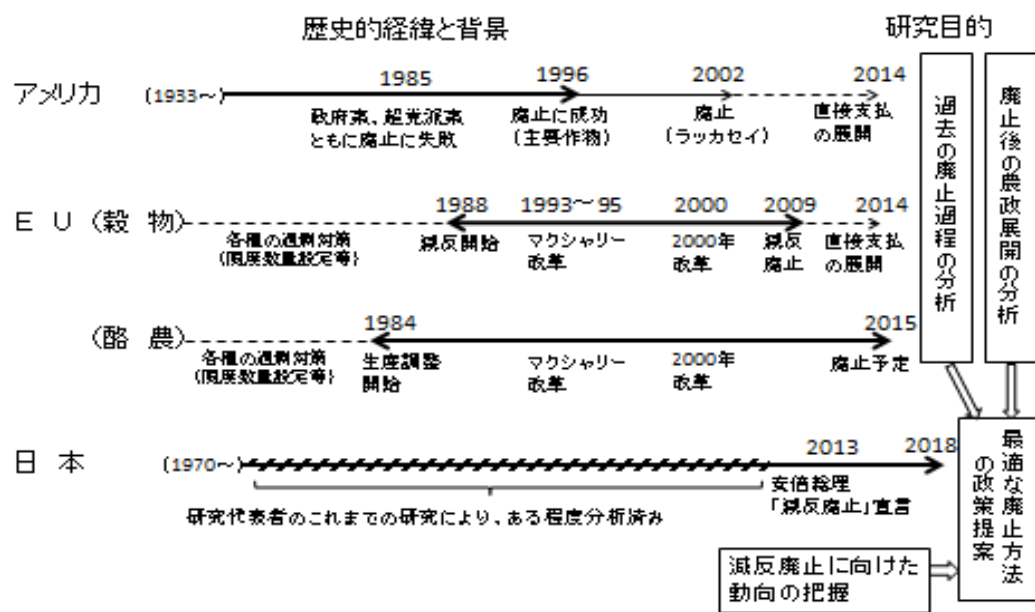


表1 過剰対策としての先進国農政の農政手法マトリックス(穀物を念頭に置いて)

過剰処理 負担者	生産調整による過剰未然防止	過剰を発生させて事後 処理する(輸出等)
イギリス型農政 (不足払い等の)財政負担型	1993年(マクシャリー改革)か ら2008年までのEU	1969年までの日本 二重米価、過剰米処理
大陸型農政(フランス、ドイ ツ)(価格支持等の)消費者負 担型	アメリカは、生産調整を実施しつつ輸出を行う。また、 担保融資による価格支持と目標価格による不足払いを併 用。 1970年から現在までの日本	1992年までのEU

策決定過程を見ると、EUは、各国政府とは離れたEU農相理事会での決定権が強く、日本とは大きく異なる。これに対して、アメリカは、農業団体からの圧力を受けつつ、政策事項が毎年政治的に決定され、その中には長期的視野を欠く政治力学の所産というべきものも多い。日本と類似性がある。これらのことから、本研究では、海外調査では、フランス、イギリス、アメリカを取り上げた。

3. 研究の方法

(1) 研究手法の個別の性格

用いた手法は、次の三点である。

A. 経済的な側面からの分析

需要動向、供給動向、及びその需給調整、価格の動向及びその調整等経済的な側面から分析した。そこでは、計量経済学的手法を駆使し、パネルデータ分析、トービット分析等を行った。

B. 政治的側面からの分析

農業団体の反対運動、政治的介入等政治的側面から分析した。そこでは、公共選択論の手法を用い、その政治過程を単一主体(「政治アクター」)のなせる業とは見做さず、官僚、政治家、政党、メディア、各種の利益集団(生産者団体、流通業者団体、実需者団体(外食、中食)、更にはメディアの複雑な作用と政治力学の結果として生まれる政策決定と見做して、最近盛んになりつつある「計量政治学」の手法も駆使した。

C. 経営的側面からの分析

廃止前後の個別経営の経営行動の変化、経営自由度の発現効果等、経営的側面から分析した。そこでは、生産費、収益性のみならず、減反廃止がもたらす経営自由度向上の効果について、経営計画のプロセスにまで踏み込んだ調査を行った。

(2) 研究方法の全体の体系的特徴

A. 本研究の研究手法上の特徴として、研究体系全体を見ると、焦点を「減反」自体では

なく、その「廃止」に当てて、「減反廃止」を分析対象としたことにある。

B. 第二の特徴として、海外農業研究を国内農政課題解決に直結したことである。

既に多くの研究者によって、海外の各国別農業の研究が深められているが、本研究では、それらを国内農政課題に直結させた。本研究は、フランス農業に詳しい東北大学・石井と、イギリス農業に詳しい三重大学・内山と、アメリカ農政、日本の減反について詳しい岐阜大学・荒幡が協力して、海外農業研究の成果を国内農政課題解決に結びつく分析を行うことを試みた挑戦的なものであった。

なお、海外調査の三カ国については、網羅的ではなくそれぞれ担当する研究者の専門を生かしメリハリをつけたものとした。フランスについては、石井のこれまでの研究蓄積等を生かして、農村地域政策との関係、規模拡大等への影響等に焦点を当てた、イギリスについては、内山の専門性を生かして、個別経営の経営計画、経営行動への廃止の影響等に焦点を当てた。アメリカについては、荒幡の専門性、研究蓄積を生かして、政党間、団体間のスタンスの相違等に力点を置いて分析した。

4. 研究成果

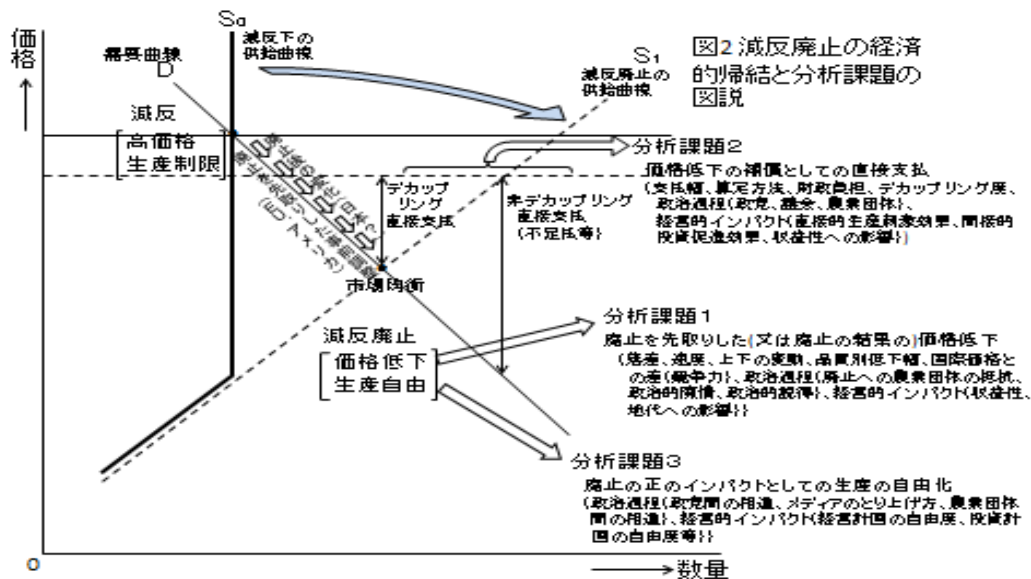
本研究で設定された分析課題は、次の四点であった。

A. 廃止を先取りした価格の低下、廃止の結果の価格低下

B. 価格低下の補償としての直接支払

C. 廃止の正のインパクトとしての生産の自由化

D. 規模拡大等の農業構造や競争力への影響



以下、この順に従い、三年間の研究成果を述べる。

A. 廃止を先取りした価格の低下、廃止の結果の価格低下

経済原理に従うならば、需給ギャップがあって過剰となっているのであるから、そこから減反廃止に持っていくためには、価格は低下しなければならない。廃止を先取りした価格低下こそが政策選択として最適となる。それがもし不十分ならば、廃止後、価格が低下する。これをあらかじめ承知の上で、過剰を解消するための価格低下を廃止後に部分的に先送りする方法も、選択肢としてはあろう。

しかし、政治的に見るならば、このことは容易ではない。特に、農業保護側のロビー活動が活発ならば、価格低下の選択肢は、簡単には取り得ないものである。

こうした視点から見たときに、調査結果を単純化して言うならば、次の三点に要約できる。

EU では、穀物減反では、廃止を先取りして、公定価格自体を引下げ、ロッテルダム基準の国際価格に近付けて、廃止への移行を事前に円滑化する方向に進めた後に、廃止した。また、生乳の生産調整では、年々計画的に配分を増加させて緩めながら、市場均衡に近付け、廃止年には、ほとんど市場価格と同じ水準にまで低下させて廃止した。

アメリカでは、たまたま幸運に恵まれ、国際穀物市況が好況となった 1990 年代半ばに、減反廃止を断行した。数年前から減反率を引き下げてほとんど市場均衡と需給を近くし、廃止時、国際価格と国内価格はほとんど同水準であった。

ただし、幸運とはいえ、それをさらに確実に成功に導いたのは、後述する直接支払い上の工夫、即ちデカップリング支払いに切り替える、という生産刺激を抑制する効果が高い、

適切な対応を行ったことであった。

これに対して、日本では、生産調整と市場均衡とは関係では、生産調整で減反率を縮小、即ち配分の多目の数値への移行とは全く逆に、需給を引き締めている。このため、米価は高水準がもたらされている。米価水準だけを見ると、EU とは逆であるが、アメリカとは類似する。

しかし、需給という意味では、EU、アメリカともに緩和方向に事前準備し、しかも国際価格水準に近づけていったのに対して、日本では、需給を引き締めてしまった。また、価格についても、さらに考察すると、それは、EU とはもちろんのこと、アメリカとも異なり、国際価格とは乖離が大きくなる方向へと変化してきた。

B. 価格低下の補償としての直接支払

EU では、明示的に価格を低下させる一方で、その代償として、直接支払いを充実させていった。そして、それは、OECD 勧告等に基づき、経済理論的には「生産刺激を抑制」する効果のあるデカップリング支払いが採用された。廃止時に及んで生産を刺激してしまえば、いくら価格を低下させたとしても、その農家手取りが補償によって同水準であれば、全く無意味な価格低下になってしまうからである。

アメリカでは、一層このことが明示的であり、生産刺激が極めて強い生産費補償水準の不足払いを廃止して、固定支払いのデカップリング支払いとした。不足払いは、最も生産刺激効果が高く、価格低下しても、一定水準が補償されるので、減反廃止時でも、全く増産に歯止めが掛からない、悪性の支払い方法である。これを意識して廃止した意義は大きい。

これに対して、日本では、そもそも価格低下がほとんど起こっていないため、「価格支持から直接支払いへ」という政策転換意識が希薄である。これに加えて、仮に直接支払い、即ち消費者負担型の旧来の価格支持政策が

ら財政負担型の直接支払いへという意識がある場合でも、これをデカップリング化して、生産刺激を抑制していく、という意識は全く感じられない。生産者団体、政治家(農林族)は、もちろんであるが、こうした声に押されて、行政部局でも、ほとんどこうした議論はなされていない。

C. 廃止の正のインパクトとしての生産の自由化

EU では、穀物生産調整廃止、生乳生産調整廃止とともに、これを機に、自由な経営判断により、自発的に成長していく経営体が多数輩出されるようになった。価格が低下したため、全体的に過剰生産には歯止めがかかり、需給均衡がもたらされた上で、経営の成長が続いた。

アメリカでも、生産調整廃止とともに、経営は成長した。

しかし、日本では、廃止と同時に、「生産の目安」と称される数値目標が継続実施され、自由な生産という訳にはいかず、産地間の競争による適正な産地の立地移動等はほとんど起こらない見込みである。また、国による規制ほどではないものの、米生産調整のための全国組織が立ち上げられ、何らかの連絡調整機能を果たすこととなっている。

いずれにしても、自由な生産、自由な経営展開、自由な産地間競争という訳ではないことが、欧米の生産調整廃止とは、かなり異なった様相となっている。

D. 規模拡大等の農業構造や競争力への影響

EU の生産調整廃止は、穀物に関しては、その価格低下によって国際価格と接近したことにより、ロツテルダムでの輸入穀物価格と域内価格の差がほとんどなくなったことにより、その価格競争力は著しく改善された。

これとは別に、EU における規模拡大政策は、着実に進み、経営規模の拡大、生産性向上がもたらされた。

アメリカでも、生産調整が直接的に何らの作用をもたらしている訳ではないものの、着実に規模拡大と競争力の強化が進行している。特に、アメリカ穀物の単収向上は著しく、減反廃止後も毎年 10kg(米)~15kg(トウモロコシ)/10a の単収の増加がみられる。

これに対して、日本では、規模拡大は停滞しているのみならず、単収の停滞は致命的な競争力低下をもたらしている。これは、多分に減反継続が影響していると言わざるを得ない。減反廃止により、数量生産枠がなくなることにより、高単収品種の採用、高単収を狙った栽培方法(例えば追肥の増加等)が今後進んでいくことが期待されるが、今のところ、こうした方向への顕著な変化は見られない。

引用文献

是永東彦編著、(1994)、「EC の農政改革に学ぶ」、農山漁村文化協会、pp.66-67。

柘植徳雄、(1992)、「イギリスにおける農政の新展開」、農業総合研究所、pp.6-12。

服部信司、(2010)、「アメリカ農業・政策史 1776-2010」、農林統計協会、pp.40-44。

古内博行、(2006)、「EU 穀物価格政策の経済分析」、農林統計協会、pp.205-208。

村田武、(2006)、「戦後ドイツと EU の農業政策」、筑波書房、pp.349-354。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 14 件)

1. 荒幡克己、「減反廃止と水田農業の将来展望」、フロンティア農業経済研究(北海道農業経済学会学会誌)、2018 年(印刷中)。(査読無)

2. 荒幡克己、「米生産調整配分廃止を巡る諸問題について - ソフトランディングの模索 - 」日本農業研究所報告、2018 年(印刷中)。(査読無)

3. 荒幡克己、「「国からの配分廃止」という米生産調整の「30 年問題」への対応」、NOSAI(全国農業共済協会機関誌)、2018 年 6 月号(印刷中)。(査読無)

4. 荒幡克己、「米生産調整の国からの配分廃止を巡る日本史的、世界史的大局観」、『農業』(大日本農会機関誌)、2018 年 2 月号、pp.4-5。(査読無)

5. 荒幡克己、「米政策転換の評価 - 現場の人々の見方と今後の展望 - 」、『農業と経済・臨時増刊号・農業競争力の強化とは何か』、2017 年 10 月、pp.153-157。(査読無)

6. 荒幡克己、「畜産的土地利用の拡大に向けて - 飼料穀物生産に焦点を当てて - 」、畜産コンサルタント、2017 年 7 月号、pp.12-16。(査読無)

7. 荒幡克己、「日本の「食」と「農村景観」」、『中部圏の食と農の未来を考える研究会(中部圏社会経済研究所主催)』、中部圏研究、2017 年 3 月 pp.114-121。(査読無)

8. 石井圭二、「気がかりな直接支払いの行方 - イギリス離脱とヨーロッパ酪農 - 」、『デイリーイマン』Vol.66, No.11、2016 年 11 月、p.16。(査読無)

9. 荒幡克己、「稲作の圃場別原価計算と単収」、『農業』2016 年 10 月号、pp.4-5。(査読無)

10. 荒幡克己、「TPP 合意を受けた米政策の方向: 米輸出と競争力強化に焦点を当てて」、『農業と経済・臨時増刊号・TPP 合意』、2016 年 6 月、pp.44-49。(査読無)

11. 荒幡克己、「米生産調整配分廃止と水田農業を支える経営安定対策」、『日本農業年報 62』、2016 年 3 月、pp.205-227。(査読無)

12. 石井圭二、「農業の基盤 裁量の担い手と位置づける EU - 直接支払いにより所得分配し経営多角化を支援 - 」、『デイリーイマン』Vol.66, No.3、2016 年 3 月、pp.24-25。(査読無)

- 13.石井圭一、「ミシェル・セビヨットの農学に見るフランス有機農業研究の基盤」、『第17回日本有機農業学会大会講演要旨集』、2016年、pp.89-91。(査読無)
- 14.荒幡克己、「TPPと日本の農業(上)・コメ、収量向上へ減反廃止」(経済教室)、『日本経済新聞』、2015年11月19日付。(査読無)

〔学会発表〕(計3件)

- 1.荒幡克己、「減反廃止と水田農業の将来展望」、『北海道農業経済学会シンポジウム「官邸農政の大転換と北海道農業の課題」』(招待講演)、2017年10月。
- 2.荒幡克己、「日本の「食」と「農村景観」」、『中部圏の食と農の未来を考える研究会(中部圏社会経済研究所主催)』(招待講演)、2016年11月。
- 3.荒幡克己、「米政策と水田農業の展望 - TPP合意を受けて今後の対応 - 」、『日本農業法人協会セミナー』(招待講演)、2016年1月。

〔図書〕(計5件)

- 1.荒幡克己、「戦時期から高度経済成長期の農業」、『岩波講座・日本経済の歴史・第5巻(現代1)』、2018、pp.174-191。
- 2.荒幡克己、「農産物過剰と減反政策」、『岩波講座・日本経済の歴史・第6巻(現代2)』、2018、pp.156-169。
- 3.石井圭一、「小さなコミュニティが地域自治と田園回帰に果たす大きな役割」、大森彌他編、『世界の田園回帰 11カ国の動向と日本の展望』農文協、2017年3月、pp.62-85。
- 4.石井圭一、「ヨーロッパの有機農業」、中島紀一・大山利男・石井圭一・金氣興編著、『有機農業がひらく可能性 アジア・アメリカ・ヨーロッパ』、ミネルヴァ書房、2015年10月、pp.179-232。
- 5.荒幡克己、「減反廃止」、『日本経済新聞出版』、2015年7月、pp.1-345。

6. 研究組織

(1)研究代表者

荒幡 克己 (ARAHATA, Katsumi)
岐阜大学・応用生物科学部・教授
研究者番号：90293547

(2)研究分担者

石井 圭一 (ISHII Keiichi)
東北大学・農学研究科・准教授
研究者番号：20356322

(3)研究分担者

内山 智裕 (UCHIYAMA Tomohiro)
東京農業大学・国際食料糧情報学部・准教授)
研究者番号：80378322