

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	農業直接支払に関する考察 －P S Eを用いた日本・E U・米国の農業支持の比較を通じて－
著者 / 所属	佐野 良晃 / 前農林水産委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	436号
刊行日	2021-7-8
頁	143-156
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210708.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

農業直接支払に関する考察

— P S Eを用いた日本・E U・米国の農業支持の比較を通じて —

佐野 良晃

(前農林水産委員会調査室)

《要旨》

本稿では、日本・E U・米国の農業支持の比較を通じた直接支払の分析を行った。その際、直接支払には政府への支払免除等の生産者が利益を受ける幅広い範囲の政策措置まで含めることとした。

G A T T・W T O体制下で国際農業交渉が進む中、生産を刺激する補助金等（国内支持）は削減が求められた。一方、増産効果等のない補助金は削減の対象外とされたため、各国・地域で生産と分離された直接支払への移行が進められた。

O E C Dが公表しているP S Eによる日本・E U・米国の農業支持の比較では、国・地域によって農業政策の変遷等に特徴が見られる。% P S Eによる比較では、日本は生産者の所得に占める直接支払の水準は比較的低いが、市場価格支持を含めたP S E全体で見るとE U・米国を上回る農業支持の水準となっていることが確認できた。

この比較の結果による限り、単に生産者の所得支持を政策目的とした直接支払は納税者の理解が得られない可能性がある。一方、世界的に環境負荷軽減の取組が求められる中、環境保全を政策目的とした直接支払は納税者の理解も得やすいのではないかと。直接支払への本格的な移行を進めるならば、直接支払が納税者からの理解を得られる根拠を積み上げて政策の方向性を明示する必要があるだろう。その上で、政策目的の設定とそれに合致した直接支払の制度設計を行うことが重要となる。

1. はじめに

農業直接支払（以下「直接支払」という。）は、日本の農業政策の文脈では「生産者に直接交付される補助金」が一般的な定義とされている¹。一方で、生産者に直接交付される補助金に限らず、本来政府が受け取るべき農家からの支払の免除等（例えば、利子補給、農

¹ 馬奈木俊介『農林水産の経済学』（中央経済社、2015年）27頁

場内投資補助、農業共済に対する国庫補助)も含まれるとして広く捉える見方もあり²、その定義付けによって直接支払に該当する施策も変わることとなる。そこで、まず、直接支払の定義付けを行う必要があるが、本稿においては、直接支払を「政府が財政負担によって生産者を補助する政策措置」とし、支払の免除等の生産者が利益を受ける幅広い範囲の政策措置まで含めることとした。幅広い範囲の政策措置まで含めた理由は、政府が生産者から受ける支払を減免することは、直接交付される補助金と同様に生産者に裨益する効果があると考えられるためである。そのほか、各国の多種多様な農業政策を一定の基準に基づき直接支払であるか否かを正確に分類することが困難という技術的な理由もある。

以下では、直接支払の特徴・機能について概観した後、貿易自由化の国際交渉を踏まえた各国・地域の直接支払への移行の経緯等について整理する。その後、OECD(経済協力開発機構)のPSE(生産者支持推定量: Producer Support Estimate)という指標を用いて日本・EU³・米国の農業支持⁴の比較を通じた直接支払の分析を行う。PSEは、大別して、「直接支払」と「市場価格支持」で構成され、PSEにおける直接支払には支払の免除等の補助金以外の政策措置も含まれている。また、直接支払の分析では市場価格支持も含めた農業支持として見ることで、その実態が理解しやすくなる。そのため、PSEを用いた農業支持の比較を通じて我が国の直接支払の在り方に関する考察を行うこととしたい。

2. 直接支払の特徴・機能

直接支払は、財政負担により生産者を補助する政策という特徴がある。財政負担による補助とは、財源が税金であり生産者の受益の負担を納税者に転嫁することを意味する。そのため、納税者の理解を得るための直接支払を正当化する根拠が必要となる。一方、直接支払と対比される「市場価格支持」(例えば、関税等)は、農産物の価格を市場で決定される価格よりも高く(又は低く)設定する政策であり、生産者の受益を負担する者はその農産物を求める消費者となる⁵。市場価格支持は、市場を歪曲し生産過剰等の問題を生じさせるほか、貿易を歪曲する効果も強いことから経済効率上望ましくないとされる⁶。

また、直接支払は多様な政策目的を設定し、その政策目的に適合する者に限定して直接的な支援をすることで政策効果を得ることが可能である。例えば、環境保全的農業の推進という政策目的を設定した場合、そのような農業を行った生産者に対してのみ補助金を交付することができる。設定されている政策目的としては、所得支持、食料安全保障の確保、生産条件の補正、農村の振興などがある。一方、市場価格支持は、農産物の価格を特定の水準に設定する政策であることから利益を受ける者を限定することができないため、政策目的に適合した者のみを支援するという機能を持たせることは困難である。

² 莊林幹太郎、木村伸吾『農業直接支払いの概念と政策設計—我が国農政の目的に応じた直接支払い政策の確立に向けて—』(一般財団法人農林統計協会、2014年)9~11頁

³ 便宜上、EUの前身であるEC等に関わる事柄であっても「EU」の表記で統一することとする。

⁴ 本稿において、農業支持とは「直接支払」と「市場価格支持」を総称したものをいう。

⁵ ただし、例外もあり、政府が農産物を市場価格よりも高い価格で買い取り、市場価格よりも低い価格で売り渡す「二重価格制度」がそれに該当する。この場合、農産物価格は市場価格よりも高い水準で維持されるが、買い取った価格と売り渡した価格の差額コストは財政負担により賄われるため、その負担者は納税者となる。

⁶ 直接支払であっても、生産に結び付く支払や輸出補助金などには生産刺激的・貿易歪曲的な効果がある。

3. GATT・WTO体制下の農業交渉と各国・地域の対応⁷

(1) GATT・WTO体制下の農業交渉

保護主義的な物品貿易政策を防止するルールを定めたGATT（関税及び貿易に関する一般協定）が1947年に調印され、以降、GATT体制の下で貿易の自由化が進められてきた。1980年以前は、国・域内農業を保護する政策として、各国・地域では市場価格支持が主流であった。しかし、農産物の価格を高水準に設定・維持したことにより生産が刺激され、農産物の生産過剰という問題が生じた。各国・地域の対応について、例えば、EUは過剰となった農産物を輸出で解消しようとしたが、農産物の域内外価格差が発生しており高水準に保っていた域内価格では輸出ができなかったため、輸出補助金による輸出促進を図った。同様に、農産物の過剰在庫の問題を抱え輸出で解消しようとした米国と国際市場で競合するようになり、こうした輸出補助金付きの農産物の輸出競争はEU・米国間の貿易摩擦や国際農産物市場の混乱を招いた。こうした問題を解消するため「GATTウルグアイ・ラウンド交渉（1986年～1994年）」（以下「UR交渉」という。）において、農業分野の自由化に加えて農業支持の在り方が初めて本格的な議題となって議論が行われた。

UR交渉は、各国・地域の利害調整に難航したが1994年に妥結し、生産を刺激する農業補助金等（国内支持）の削減を行う合意がなされた⁸。具体的には、生産を増加させ貿易を歪曲する効果が強い政策を「黄の政策」（AMS（助成合計量）：Aggregate Measurement of Support）という指標で表示し、1986年から1988年のAMSの水準に対して1995年から2000年の6年間で20%削減することとされた⁹。他方、生産刺激的・貿易歪曲的な効果のない又は最小限の補助金は「緑の政策」¹⁰として削減の対象外とされた。そのため、各国・地域では市場価格支持や生産を増加させ貿易を歪曲する効果が強い補助金（黄の政策）から生産と分離された直接支払（緑の政策）への移行が進められた（(2)参照）。

UR交渉での合意に基づき、GATTに代わって、物品以外にもサービスや投資の貿易ルールを取り扱う国際機関としてWTO（世界貿易機関）が1995年に設立された¹¹。WTO体制下で、2001年から「ドーハ・ラウンド交渉」（以下「DR交渉」という。）が開始され、農業も交渉分野の一つに位置付けられた。その後、DR交渉において、引き続き、関税・国内補助金の削減、輸出補助金の撤廃等に係る交渉が行われることとなった。DR交渉では、2006年に提示された農業モダリティ¹²案において、「緑の政策」を除く、「黄の政

⁷ 3. 及び4. では、国際交渉及び国際比較を扱っているため原則として西暦を使用している。

⁸ そのほか、市場アクセスや輸出競争の分野に係る保護水準の引下げが合意された（前者は輸入数量制限等の関税化や関税の削減、後者は輸出補助金の削減など）。

⁹ 2000年までのAMSの削減約束について、例えば、日本、EU、米国は1995年から2000年の実施期間内に達成したほか、2016年の実績ではそれぞれ84%、80%、90%の削減を実現している（農林水産省「WTO交渉について」（令和元年7月）〈<https://www.maff.go.jp/j/kokusai/kousyo/wto/attach/pdf/index-4.pdf>〉（以下、URLの最終アクセスはいずれも令3.6.23））。一方で、AMSによる農業保護削減目標は、その基準年が1986年から1988年であることや、基準年のAMSの数値は各国の自己申告で出されたものであることから、そもそもAMSが実際の農業保護度を示す正確な指標となり得るのか問題視しなければならないとする評価もある（荏開津典生、鈴木宣弘『農業経済学[第5版]』（岩波書店、2020年）111～112頁）。

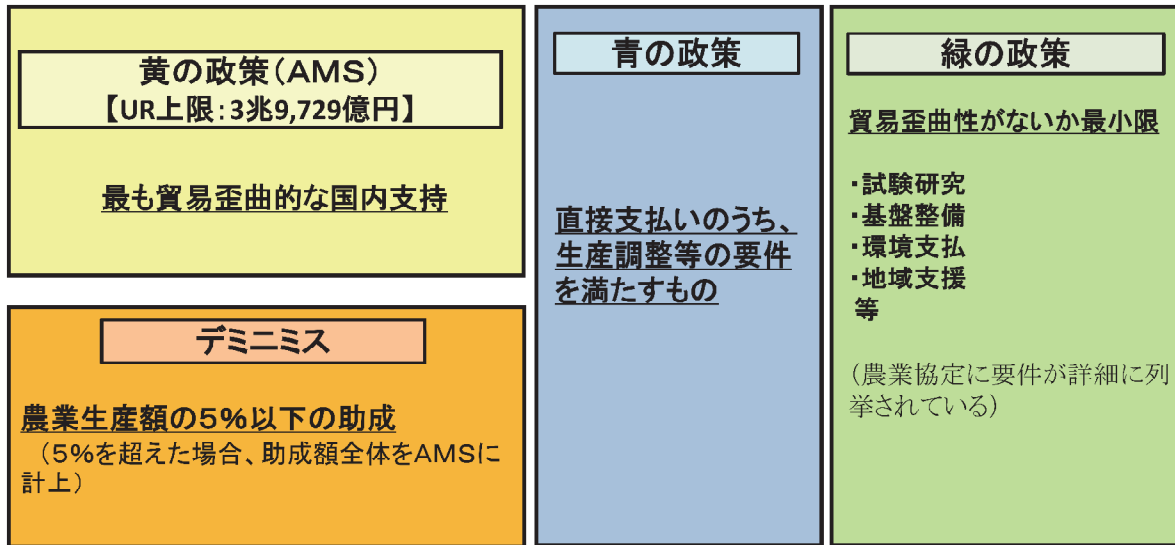
¹⁰ 緑の政策の例としては、環境保全、農村振興、農業に係る試験研究、農業生産を増加させない形での所得支持などが挙げられる。

¹¹ WTO協定（世界貿易機関を設立するマラケシュ協定及びその附属協定）による。

¹² 各国に共通に適用される貿易自由化の進め方のルールや方式・水準をいう。

策」、「デミニミス」¹³、「青の政策」¹⁴の分類（図表1）に応じて国内支持の削減を行う内容が盛り込まれたが、各国の意見がまとまらず同モダリティ案の合意には至らなかった。その後、2017年に第11回閣僚会議（ブエノスアイレス）において国内支持等に関する議論は行われたが合意には至らず、他分野とともに引き続き議論を継続することとなっている。

図表1 WTO現行協定における国内支持の分類



(出所) 農林水産省大臣官房国際部「WTO交渉について」(令和元年7月) <<https://www.maff.go.jp/j/kokusai/kousyo/wto/attach/pdf/index-4.pdf>>

(2) 国際農業交渉に対する各国・地域の対応

ア EU

EUでは、CAP (Common Agricultural Policy) という共通農業政策が実施されている。CAPは、市場価格支持・所得支持(直接支払)政策に係る施策から成る「第一の柱」と農村振興政策を中心に第一の柱以外の施策から成る「第二の柱」で構成される。

CAPは、1950年代当時、欧州各国で保護主義的な農業政策が実施されていたことから、欧州内での共通市場の設立、生産の増強を図るには欧州内の農業政策を調整し統一化する必要があるとして、1962年に導入されたものである。その後、1980年頃に過剰在庫となった農産物の処理等による財政負担の増大やUR交渉、DR交渉に対応するため、1992年、1999年、2003年、2008年、2013年にそれぞれCAPの改革が行われた。

1992年の改革(通称:マクシャリー改革)では、UR交渉の妥結に先行して、市場価格支持から直接支払への移行が進められた。すなわち、それまで域内で高水準に保たれていた農産物の価格を引き下げ、その補償として直接支払(直接所得補償)を導入することとした。しかし、このときに導入された直接支払は特定の品目の生産を要件とした支払であり当該品目の生産を刺激する効果があったため、UR交渉、DR交渉で削減の

¹³ 農業生産額の5%以下の助成(生産全体に大きな影響を与えないもの)をいう。

¹⁴ 削減対象となる直接支払であるが、生産調整などの市場歪曲的效果を軽減させる措置の実施等の要件を満たすものをいう。

対象外とされた緑の政策に該当しなかった。そのため、2003年の改革において品目を特定した直接所得補償に代わり、品目や生産によらない「単一支払」が導入されることとなった。ただし、このとき品目と支払が完全に分離されたわけではなく、従来どおりの特定品目の作付面積等に基づく支払が一定程度認められた。その理由は、完全な品目・生産との分離によって生産放棄が懸念されたことや山間地域・条件不利地域の営農意欲の維持を図るためであったとされる¹⁵。こうした国際農業交渉への対応に係る域内農産物価格の引下げと直接支払の導入等の一連の改革は、2008年の改革（通称：ヘルスチェック改革）をもって完了とされた¹⁶。

市場価格支持から直接支払へ移行したことで財政負担が増す中、直接支払を正当化する根拠が課題となった。EUでは、農業・農村の多面的機能¹⁷が根拠として挙げられ、環境保全等の要件を強化する改革が実行された。例えば、1999年の改革では、「クロスコンプライアンス」¹⁸及び「モジュレーション」¹⁹が導入されることとなった²⁰。また、2013年の改革では、EU加盟国の農業政策に対する裁量の拡大等のため第一の柱の直接支払（単一支払）が政策目的別に分化され²¹、環境保全の取組に対する支払である「グリーンング支払」²²が盛り込まれた。

2013年の改革後の現行のCAPの実施期間は2014年～2020年までであり、2021年からは新たなCAPが実施されることとされていた。しかし、交渉の遅れにより2022年又は2023年から新たなCAPが実施される見込みとされている²³。新たなCAPについて、2020年7月の特別欧州理事会結論文書によると、モジュレーションの予算枠の拡大、環境・気候変動対策に配分される予算の確保、一戸当たり農家への直接支払の受給上限額の設定（加盟国の任意）等について議論が行われたとされる²⁴。

-
- ¹⁵ 石井圭一「EUの直接支払制度の現状と課題－政策デザインの多様化と分権に向かって－」『農林金融』（2007.6）33～34頁
- ¹⁶ 平澤明彦「EU共通農業政策（CAP）の新段階」村田武編『新自由主義グローバリズムと家族農業経営』（筑波書房、2019年）133頁
- ¹⁷ 農村において農業生産活動が継続されることにより生ずる自然環境の保全、生物多様性の保全等の多面にわたる機能をいう。
- ¹⁸ 「クロスコンプライアンス」とは、第一の柱に位置付けられている所得支持に係る直接支払を受給するために全生産者が最低限遵守すべき環境保全の取組の基準をいう。この基準を遵守しなかった場合には、所得支持に係る直接支払の受給額が減額されるペナルティ措置が課される。
- ¹⁹ 「モジュレーション」とは、第一の柱と第二の柱間の一定割合以内（例えば、2013年の改革後の現行のCAPでは原則として最大15%）の財源移転をいう。1999年の改革では第一の柱から第二の柱への一方向の移転のみ認められていたが、2013年の改革において双方向の移転を認める新たなモジュレーションが導入された。
- ²⁰ クロスコンプライアンス、モジュレーションともに、2003年の改革において実施が義務化された（モジュレーションは2013年の改革時に任意化）。
- ²¹ 「基礎支払（従来の単一支払に相当）」、「グリーンング支払」、「再分配支払」、「自然制約地支払」、「青年農業者支払」、「カップル支払」、「小規模農業者支払」の七つの支払に分化された。このうち、基礎支払、グリーンング支払、青年農業者支払は全加盟国に実施義務があるが、それ以外の支払は加盟国の任意である。
- ²² 「グリーンング支払」は、基礎支払の受給者に対し、気候と環境に有益な措置の実施（具体的には、①作物の多様化、②永年牧草地の維持、③生態系重点地域の確保の3要件の遵守）を義務付け、要件を遵守した者へのみ支払を行うものである。グリーンング支払については、第一の柱の予算の30%を配分して実施することが義務付けられている。
- ²³ 『日本農業新聞』（令3.4.28）
- ²⁴ 欧州連合日本政府代表部「EUの共通農業政策の現状と今後の展望」（2020年10月）〈https://www.eu.emb-japan.go.jp/itpr_ja/00_000385.html〉

イ 米国

米国は1933年に制定された「農業調整法」において、農産物を担保とした生産者への短期融資制度である「販売支援融資」(MAL: Marketing Assistance Loan)を導入した。MALは、政府が所定の融資単価で生産者に融資を行い、農産物の市場価格が融資単価を下回った場合には、担保とした農産物の質流しを行うことで返済の免除を受けること等ができるものであり、市場価格支持の効果がある²⁵。その後、米国は1973年制定の「農業法」(米国の農業政策は通常5年ごとに制定される農業法によって規定)で直接支払の一種である「不足払い制度」を創設した。不足払い制度とは、市場価格が所定の水準(目標価格)を下回った場合にその価格差を直接支払によって補填する制度である。

米国の農業政策では、MALの融資単価を引き上げることにより国内の農産物の市場価格を維持し生産者の所得を保証してきた。しかし、次第に輸出競争力が失われていったため、それを回復するためにMALの融資単価の引下げを行った。そこで、下がった市場価格の分減少した生産者の所得を不足払い制度によって補填するという政策を実施してきたのである。市場価格が下がって生産者の所得が減少したとしても不足払い制度によって補填されたため、市場の需要以上の生産が行われ、農産物の生産過剰、EUとの貿易摩擦へと発展していくこととなった。

不足払い制度は生産を増加させる効果が強い黄の政策に該当するとして削減が求められたほか、国内においても農業予算縮小の圧力を受けることとなった。そのため、UR交渉が妥結した直後の1996年農業法では、不足払い制度が廃止され、代わりに「直接固定支払制度」が導入された(その後、不足払い制度は2002年農業法で復活)。直接固定支払制度は、生産にかかわらず固定された金額を生産者に支払う直接支払であるため、削減を求められない緑の政策に位置付けられた。しかし、当時の農産物価格が高値で推移していたため、農業経営が黒字である中で直接固定支払制度の正当性が問われることとなり、結果として2014年農業法において廃止されることとなった。

2014年農業法では、農作物等の価格低下への補償を行う「価格損失補償」(PLC: Price Loss Coverage)や生産者の収入低下への補償を行う「農業リスク補償」(ARC: Agricultural Risk Coverage)が導入された²⁶。現行の2018年農業法は、2014年農業法の枠組みが継続されたが、農業法施行期間中の5年間は変更ができなかったPLCとARCの利用選択が毎年変更可能となるなどの制度の見直しが行われた。

4. PSEによる日本・EU・米国の農業支持の比較

以下では、OECDが公表している「PSE」と「%PSE」を用いて、日本・EU・米国の農業支持の比較及び直接支払の分析を行う。PSEは「農業者に対する消費者ある

²⁵ 例えば、生産者はMALによって短期的な資金を確保することで、市場価格の下落時に販売せずに価格が持ち直すまで待つことができるほか、返済期限まで市場価格が融資単価を下回ったままであっても、担保とした農産物を政府へ引き渡すことで返済が免除されるため、市場価格が低い時に売り急ぐ必要がない。そのため、実質的に生産者の販売価格が融資単価の水準で維持される。

²⁶ 米国の主要な農業補助金制度である現行の「農産物プログラム」は、PLCとARCから成る「2階部分」と、MALの「1階部分」の2階建て構造となっている。

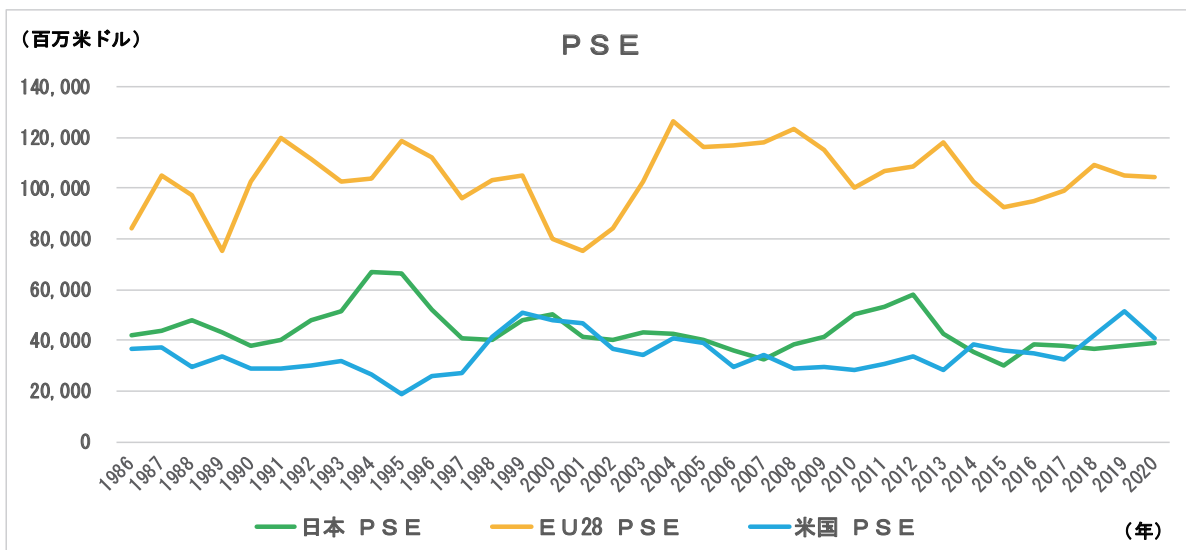
いは納税者からの直接的な移転額」と定義され²⁷、前述のとおり、大別して、市場価格支持（MPS：Market Price Support。以下、4.において「MPS」という。）と直接支払で構成される。本比較においてはPSEからMPSを除いた部分を直接支払として扱う²⁸。

PSEは、生産者に対する移転の絶対額であるため、各国・地域の生産条件・経営規模等が異なる中で農業支持による経営支援の手厚さの比較に用いるには適さない。そのため、PSEによる比較では、各国・地域の農業政策の変遷・特徴について比較することとする。一方、%PSEは「農業産出額+直接支払」に占めるPSEの割合であるため、生産者の所得に対する農業支持の水準について各国・地域間の比較が可能である。%PSEによる比較では、日本・EU・米国の生産者の所得に占める農業支持の水準について確認することとする。

(1) PSEによる比較

図表2は1986年から2020年までのPSEの推移を表している。PSEについて、年によって波はあるものの、全体的には日本と米国は400億米ドル程度、EUは1,000億米ドル程度で推移している。

図表2 日本・EU・米国のPSEの推移



(出所) OECDウェブサイト「Agricultural policy monitoring and evaluation」<<https://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/>>より筆者作成

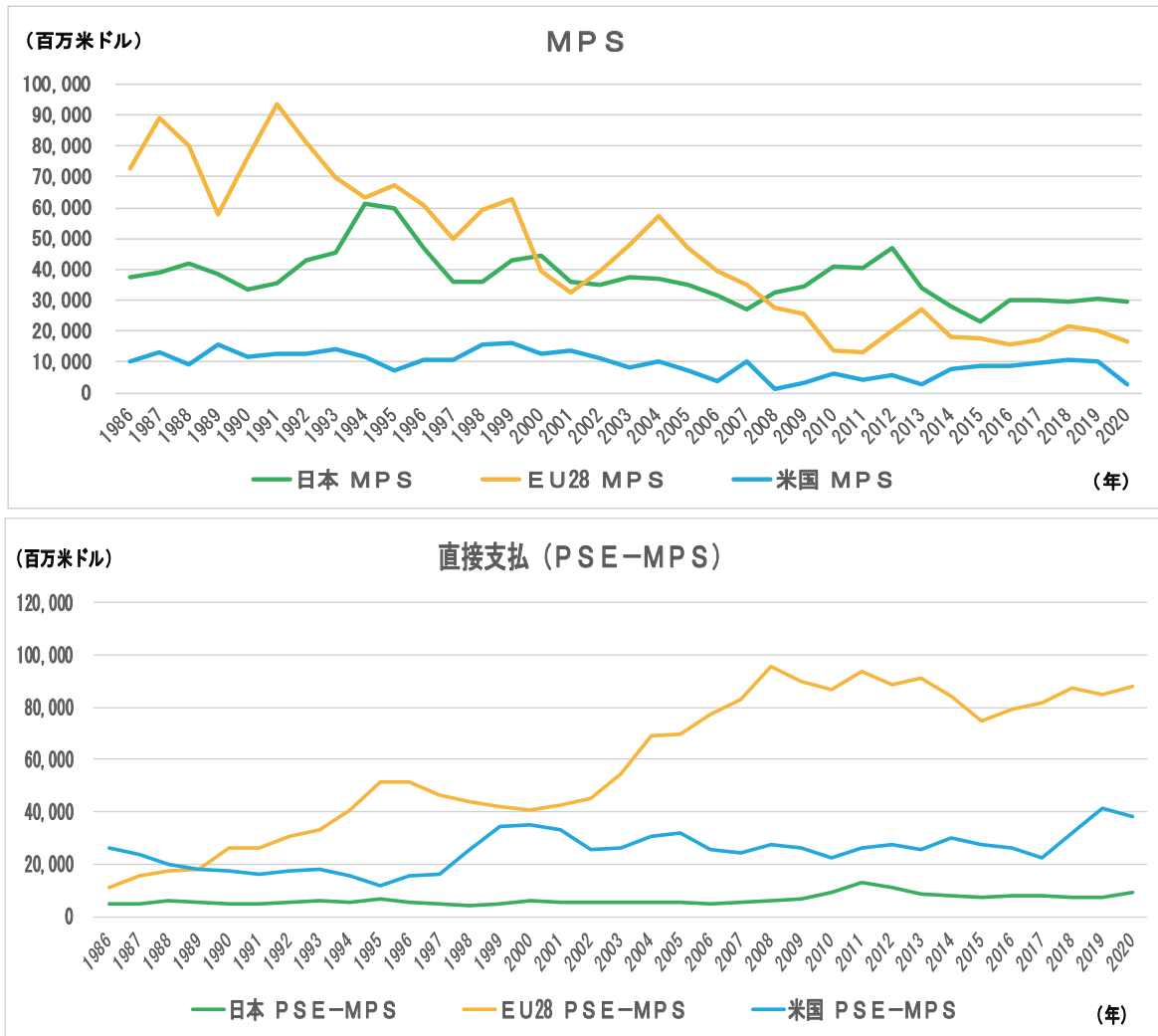
一方、PSEをMPSと直接支払（PSE-MPS）に分けて見ると、各国・地域で農業政策の変遷・特徴が見られる（図表3）。最も大きな変化が見られるのはEUである。EUは1992年にUR交渉の妥結に先行して、大規模な農業改革（マクシャリー改革）を行い

²⁷ 前掲脚注2、11頁

²⁸ 直接支払の一般的な定義に従い、更に厳密な比較を行うにはPSEからMPSを除いた後に、生産者に直接交付される補助金以外の施策を分類して除く必要があるが、本比較ではそのような処理は行わない。

MPSから直接支払への移行を進めた。そのため、1990年代前半からその状況が顕著に表れている。米国は、土地資源が豊富で農業の生産力・競争力が高いためPSEは元々低水準かつ横ばいだが、UR交渉妥結後の1990年代後半から直接支払が若干伸びている。日本は、PSEとMPSがほとんど同じ動きをしており、直接支払はほとんど変動していない。日本は直接支払の割合が低く、関税等のMPSの割合が高いことが読み取れる。

図表3 日本・EU・米国のMPS、直接支払（PSE-MPS）の推移



(出所) OECDウェブサイト「Agricultural policy monitoring and evaluation」<<https://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/>>より筆者作成

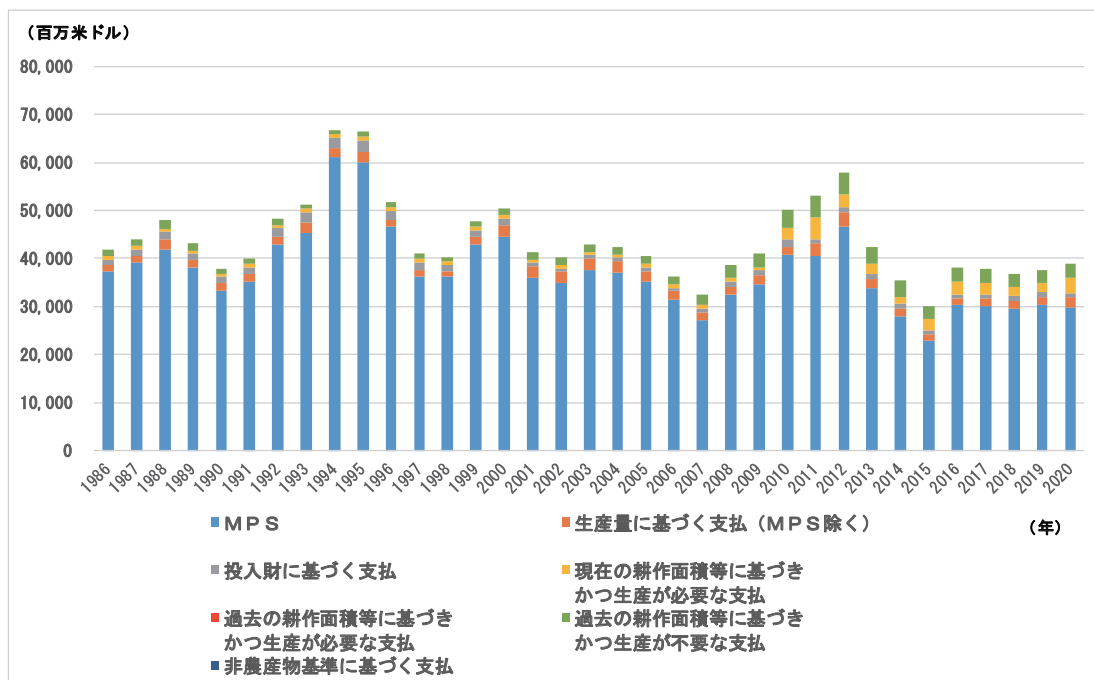
次に、図表4～6は、それぞれ日本、EU、米国のPSEの構成の推移を示している。OECDは、PSEを「生産量に基づく支払」²⁹、「投入財に基づく支払」、「現在の耕作面積等に基づきかつ生産が必要な支払」、「過去の耕作面積等に基づきかつ生産が必要な支

²⁹ OECDのデータベース上では、MPSは「生産量に基づく支払」に分類されている。図表4～6上では、MPSを「生産量に基づく支払」と切り離して表示している。

払」、「過去の耕作面積等に基づきかつ生産が不要な支払」、「非農産物基準に基づく支払」、「その他」に分類している。一般的には、この順に生産を増加させる効果が高いとされている³⁰。例えば、「生産量に基づく支払」は生産量を増加させるほど補助金の受給額が増加するため、増産のインセンティブが強く働くこととなる。また、「現在の耕作面積等に基づく支払」は、受給額の基準が耕作面積等であり増産しても受給額は増加しないことから、増産に対する効果は「生産量に基づく支払」と比較して小さい。しかし、耕作面積等を拡大するインセンティブは働くことから、「過去の耕作面積等に基づく支払」（過去の一定期間の耕作面積等が支払の基準となるため現在の生産にかかわらず受給額が固定される）よりは増産に対する効果は大きいということになる。

日本は、前述のとおりMPSが多くを占めるが、品目としては米が大きな割合を占めている。例えば、2020年のMPS額3兆1,721億円のうち、米が1兆1,926億円で37.6%を占めている³¹。さらに、直接支払について細かく見ると、2010年頃に「現在の耕作面積等に基づきかつ生産が必要な支払」が増加している。これは、生産調整を条件に全ての販売農家を対象に交付金を直接交付する「戸別所得補償制度」³²が導入されたことによるものである。傾向として日本の農業支持は米について手厚いことが読み取れる。

図表4 日本のPSEの構成の推移



(出所) OECDウェブサイト「Agricultural policy monitoring and evaluation」<<https://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/>>より筆者作成

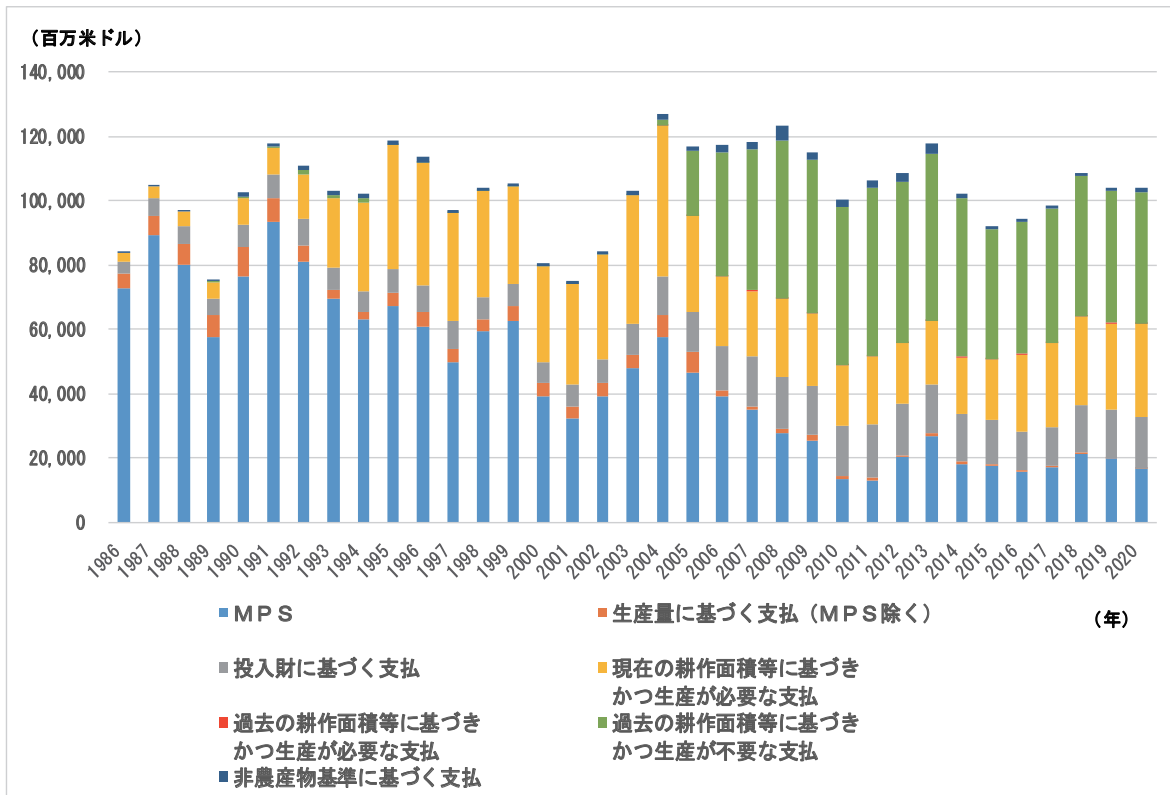
³⁰ 前掲脚注2、18頁

³¹ OECDウェブサイト「Agricultural policy monitoring and evaluation」<<https://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/>>

³² 「戸別所得補償制度」とは、全ての販売農家を対象として、販売価格が生産費を恒常的に下回っている作物について、その差額を直接交付することを基本とする制度である。OECDのデータベース上では、同制度のうち、「米の直接支払交付金」と「米価変動補填交付金」が計上されている。

EUは1990年代前半まではMPSが多くを占めていたが、一連の改革によりその規模を大きく縮小させてきた。その補償として、1992年の改革で品目を特定した直接所得補償を導入したため、「現在の耕作面積等に基づきかつ生産が必要な支払」が増加した。さらに、2003年の改革において、品目・生産と分離した単一支払を導入したため、2005年から「過去の耕作面積等に基づきかつ生産が不要な支払」が急速に拡大している。

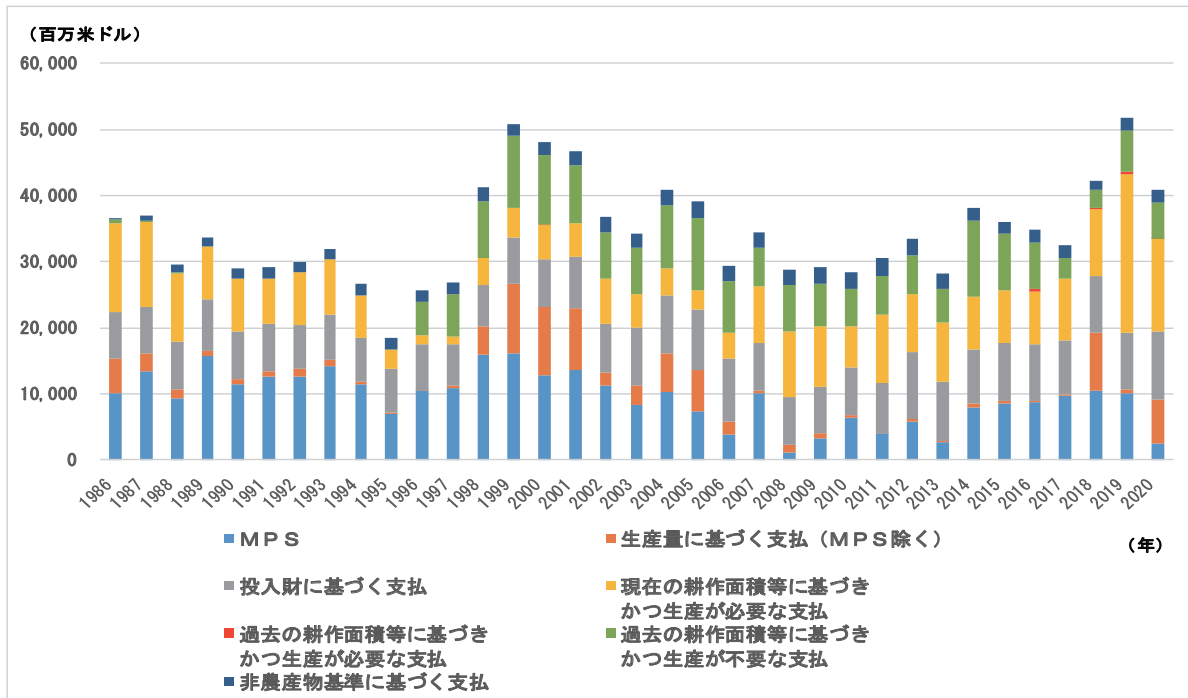
図表5 EUのPSEの構成の推移



(出所) OECDウェブサイト「Agricultural policy monitoring and evaluation」<<https://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/>>より筆者作成

米国は、直接支払を中心に様々な農業支持を行ってきたが、特徴的なのは1996年から増加した「過去の耕作面積等に基づきかつ生産が不要な支払」である。これは1996年農業法から生産にかかわらず固定された金額を生産者に支払う直接固定支払が導入されたことによるものである。しかし、2014年農業法で同支払が廃止され、それ以降は同カテゴリーの予算は次第に縮小してきている。

図表6 米国のPSEの構成の推移



(注) 2018年に「生産量に基づく支払 (MPS 除く)」、2019年に「現在の耕作面積等に基づきかつ生産が必要な支払」がそれぞれ前年に比べて大きく伸びているのは、中国との貿易摩擦によって生じた生産者の損失を補償するために実施された「市場円滑化プログラム」(MFP: Market Facilitation Program)の予算額が計上されたことによるものである。また、2020年に「生産量に基づく支払 (MPS 除く)」が大きく伸びているのは、新型コロナウイルス感染症の影響を受けた生産者を支援する「新型コロナウイルス食料支援プログラム」(CFAP: Coronavirus Food Assistance Program)の予算額が計上されたことによるものである。

(出所) OECDウェブサイト「Agricultural policy monitoring and evaluation」<<https://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/>>より筆者作成

(2) %PSEによる比較

図表7は1986年から2020年までの%PSE及び「生産者の所得に占める直接支払の割合」³³(以下「%直接支払」という。)の推移を示している。

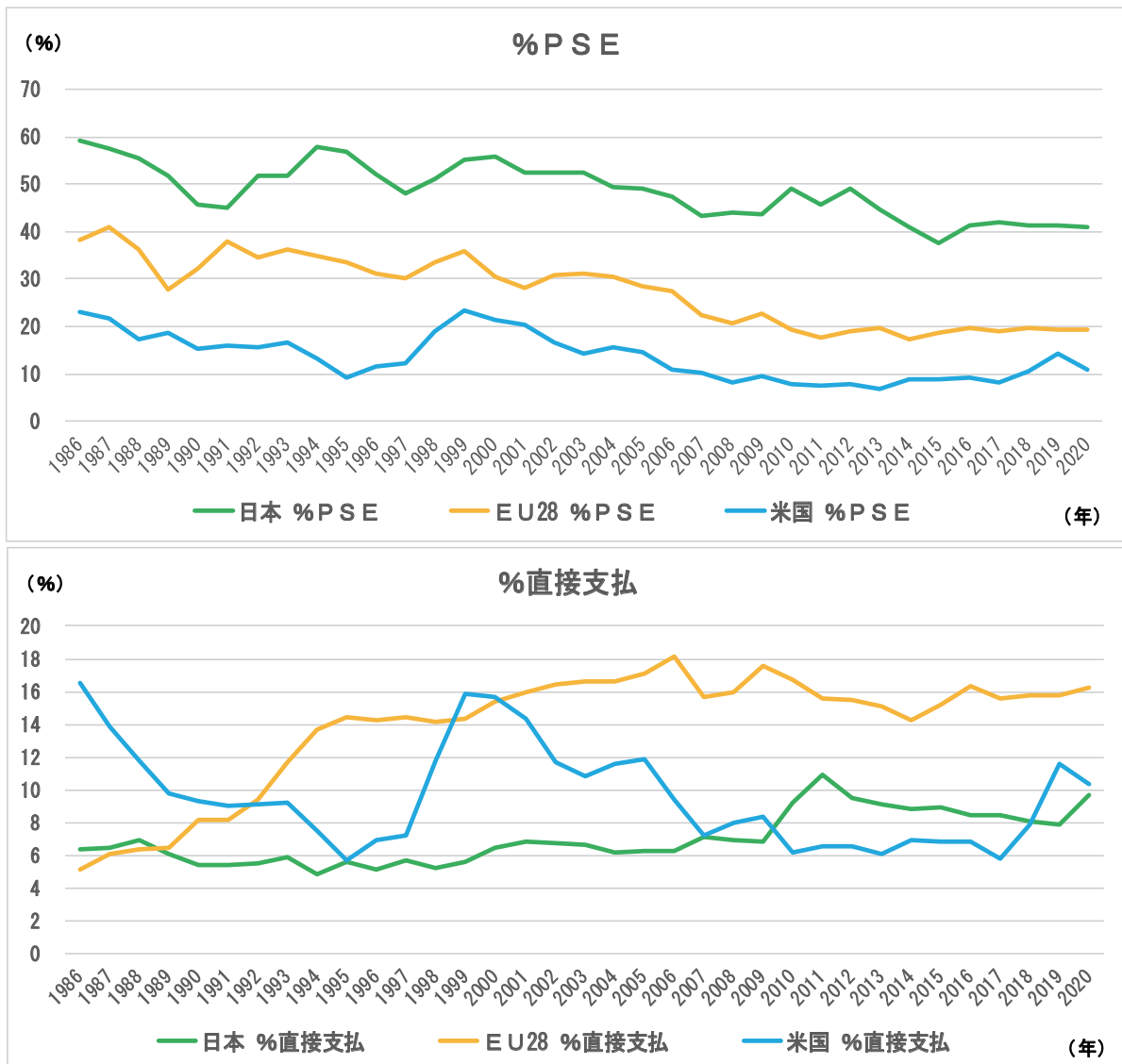
%PSEについて見ると、日本、EU、米国の順に割合が高くなっている。この結果のみに着目すると、日本の生産者はEU、米国に比べて高水準の支持となっており、2020年では所得の約4割が農業支持によるものということになる。一方で、%直接支払について見ると、近年はEUが高水準で推移しており、日本及び米国が同程度の水準となっている。

以上の比較から、日本の直接支払はEUや一時期の米国と比べて低水準にあることが言えるだろう。しかし、この比較をもって日本の農業支持がEUや米国と比べて不十分であるとまで言うことは難しい。なぜなら、MPSを含むPSE全体として見た場合、日本の農業支持はむしろ高水準にあり、EU・米国との直接支払の水準の差が覆るほど強力なMPSが措置されているためである。

³³ 「PSE (=MPS + 直接支払) / (農業産出額 + 直接支払)」の分子のPSEからMPSを除く処理を行って算出した値である。

ただ、一点留意すべきは、最近の経済連携協定の発効等³⁴により、日本の関税は将来、段階的に引き下げられること³⁵である。関税が引き下げられた場合、日本のPSEはMPSが大部分を占めているため、%PSEも大幅に下がることが予想される。そのような状況の中で直接支払の水準がどのように推移していくこととなるのか注目されるだろう。

図表7 日本・EU・米国の%PSE及び%直接支払の推移



(出所) OECDウェブサイト「Agricultural policy monitoring and evaluation」<<https://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/>>より筆者作成

³⁴ 2018年12月30日に「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定」(TPP11)、2019年2月1日に「日・EU経済連携協定」(日EU・EPA)、2020年1月1日に「日米貿易協定」、2021年1月1日に「日英包括的経済連携協定」(日英EPA)がそれぞれ発効し、さらに、2021年4月28日に「地域的な包括的経済連携(RCEP)協定」が国会承認された。

³⁵ 例えば、TPP11や日米貿易協定では、牛肉の関税率について発効前の38.5%から16年間の関税削減期間で段階的に引き下げられ、最終的な関税率は9%になる。

5. おわりに

本稿においては、直接支払を「生産者に直接交付される補助金」という一般的な定義よりも広く捉え、生産者に裨益する効果がある政策措置であれば直接交付される補助金に限らず対象に含めることとした。そのため、一般的な定義に従えば直接支払に該当しない政策措置も多く含まれている。また、直接支払は支払の形態や生産に対する効果、政策目的によって更に細かい分類が可能であるが、そのような整理は行っていない。これらの点を踏まえると本稿における直接支払の概念整理は粗いものであることは否めないだろう。一方で、各国の多種多様な農業政策について直接支払であるか否かを分類するには膨大な情報・時間・労力が必要となるほか、客観性・正確性・統一性を担保することが課題となる。こうした課題に対応するため、本稿では直接支払を一般的な概念より広く捉え、国際比較に当たっては十分な情報量と共通の基準に基づいて算出されたOECDのPSEを用いた農業支持の比較を通じて直接支払の分析を行うこととした。仮に、PSEに依拠せず一般的な定義に基づく直接支払の国際比較・分析を行うならば、直接支払の基準や要件を明確に設定し、各国・地域の農業政策がそれに該当するか否かを詳細に検討し分類する作業が必要であるが、それは今後の課題となろう。

%PSEに基づき日本・EU・米国の農業支持の水準の比較を行った結果として、日本は直接支払ではEUと比較して低水準、米国と比較して同水準にあるものの、市場価格支持を含めたPSE全体ではEU・米国を上回る水準であることが確認できた。仮に、日本においてもEUと同様に、市場価格支持から直接支払へと本格的な移行を進めていくとした場合、この比較の結果による限りでは、単に生産者の所得支持を政策目的とするのでは、関係する既存制度の拡充又は新たな制度の導入を進めることは簡単ではないだろう。なぜなら、生産者の所得支持のみを政策目的とするのでは外部効果が弱いことから納税者の理解が得られず、EUや米国が経験したように最終的には制度の変更又は廃止を余儀なくされることも想定されるためである。

一方、環境保全を政策目的とした直接支払はどうか。近年、地球温暖化による気候変動や大規模自然災害の激甚化・頻発化を抑止するため、世界全体で環境負荷軽減の取組が求められている。菅義偉内閣総理大臣は、令和2年10月26日の第203回国会（臨時会）における所信表明演説において、「2050年までに温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする、すなわち2050年カーボンニュートラル、脱炭素社会の実現を目指す」³⁶と宣言した。また、農林水産省は3年5月12日に食料・農林水産業の生産力向上と持続性の両立をイノベーションで実現する「みどりの食料システム戦略」³⁷を策定した。我が国でも環境負荷軽減に向けた取組、環境保全的な農業の実施に対する機運が高まっており、今後、より環境政策と親和的な農業政策が展開されるならば、環境保全を政策目的とした直接支払を拡充

³⁶ 第203回国会参議院本会議録第1号3頁（令2.10.26）

³⁷ 同戦略では、2050年までに目指す姿として、農林水産業のCO₂ゼロエミッション化、化学農薬使用量（リスク換算）の50%低減、輸入原料や化石燃料を原料とした化学肥料の使用量の30%低減、耕地面積に占める有機農業の取組面積の割合を25%（100万ha）に拡大すること等が示されている（農林水産省「みどりの食料システム戦略」（令和3年5月）〈<https://www.maff.go.jp/j/kanbo/kankyo/seisaku/midori/index.html>〉）。

することも検討されてよいのではないだろうか³⁸。あるいは、EUのように、既存の直接支払の受給条件として生産者に環境保全的な取組の実施を求めることも別の選択肢と考えられる。その場合、どの水準までの環境保全的農業の取組を生産者の責任に求め、その水準を超える場合には社会の責任（財政）において負担するのか、生産者と社会の責任境界線（レファランスレベル）の設定³⁹という考え方も重要となろう。

いずれにしても、直接支払への本格的な移行を進めるならば、直接支払が納税者からの理解を得られる根拠を積み上げ、政策の方向性を明示する必要があるだろう。その上で、政策目的の設定とそれに合致した直接支払の制度設計を行うことが重要となる。

【参考文献】

馬奈木俊介『農林水産の経済学』（中央経済社、2015年）

荏林幹太郎、木村伸吾『農業直接支払いの概念と政策設計—我が国農政の目的に応じた直接支払い政策の確立に向けて—』（一般財団法人農林統計協会、2014年）

荏開津典生、鈴木宣弘『農業経済学[第5版]』（岩波書店、2020年）

石井圭一「EUの直接支払制度の現状と課題—政策デザインの多様化と分権に向かって—」『農林金融』（2007.6）

平澤明彦「EU共通農業政策(CAP)の新段階」村田武編『新自由主義グローバリズムと家族農業経営』（筑波書房、2019年）

（さの よしあき）

³⁸ 環境保全を政策目的とした直接支払の代表例として「環境保全型農業直接支払交付金」があるが、令和3年度当初予算額は25億円であり、令和3年度農林水産関係当初予算の総額2兆3,050億円に対して占める割合は0.1%程度である。

³⁹ 前掲脚注2、89～92頁が詳しい。