

## 欧米の農政改革と日本への示唆

主席研究員 平澤明彦

2013-14年にスイス、EU、米国で相次いで新たな中期農業政策が決定された。いずれも少なからぬ改革を含んでいる。

国際的には農産物の高値が続き、かつWTO農業交渉が停滞する環境の下で、改革論議はもっぱら国・地域内事情に集中した。また厳しい財政事情から農業政策の意義や、各国・地域の農業に何が本当に必要なのかが問われた。その経緯は日本にも少なからぬ示唆を与えられる。以下ではいくつかの論点を示したい。

### 1 競争力と情勢に応じた直接支払い

米国農業は豊富な土地資源を反映して競争力が比較的高いため、ここ数年来続く穀物等の高値の下では生産費の恒常的な補填(直接固定支払い)がなくとも高収益となった。その結果この補填は議会で疑問視され、2014年農業法で廃止されて農業補助金の総額削減に貢献した。他方で農業界の関心は2007年農業法以降、収入変動と大幅な価格下落に移っていることから、2014年農業法では、収入ナラシと収入・作物保険を拡充したほか、不足払いの<sup>(注1)</sup>大幅な水準引上げや収入ナラシの下限価格導入によって今後の値下がりにも備えている。農家は収入ナラシと不足払いのいずれかを品目ごとに選択する。また酪農部門については利幅保険を<sup>(注2)</sup>導入して、飼料の値上がりへの抜本的な対処を目指している。

EUは米国に比べて農業の競争力が低いため、農産物の国際的な高値の下でも生産費の補填

が必要であり、面積単価固定の直接支払いを行ってきた。2013年CAP改革ではその予算規模を維持するために、直接支払制度を抜本改正して農業の多面的機能への対応や予算配分の公平性を改善し、また加盟国の裁量を拡大した。改革には加盟国拡大による域内の多様化と利害対立に対応する意味もある。

スイスはEUよりさらに競争力の低い農業を支えるため、従来から多面的機能への対価として手厚い直接支払いを行っている。農業政策2014-2017では国民の支持を確保するため直接支払制度を再編し、安定的な食料供給や環境など、各種の公共財供給と直接的に結び付けた。そのなかで所得支持自体を目的とする支払いは縮小・廃止の方向となった。

これらの例はいずれも競争力に見合った形で農業所得を補填している。それに対して日本では、米の固定支払いを段階的に廃止して生産費の恒常的な補填を打ち切ろうとしている。また、ナラシには下限が設けられていないため中長期的な値下がりへの備えにならず、固定支払いを維持しているEU・スイスや、値下がりにも備えて下支えを強化している米国とは対照的である。

### 2 直接支払いの性格

直接支払いの機能や望ましいあり方も、各国・地域によって異なる。米国やEUでは、輸出競争力の確保とそれによる生産過剰圧力の解消が直接支払いの重要な役割である。それに対して競争力の低いスイスや日本では、直

接支払いのそうした機能は働きにくいものの、食料安全保障や環境保全といった多面的機能ないし公共財の供給や、生産費の補填は可能である。

さらに、スイスの農業政策は直接支払いへの依存が進み、今や農地・農業全体のバランス調整も直接支払いに期待されている。農業政策2014-2017では頭数支払いを廃止して牛乳の生産過剰を抑制するとともに、面積支払いを拡大して、濃厚飼料輸入から国内の飼料作物生産や放牧への転換を促そうとしている。放牧には中山間地の森林化を食い止めて農地を保全する意義がある。

なお、WTO協定上の削減義務を免除される「緑の政策」は、貿易歪曲性こそ低いとされるものの、国内農業への貢献は自明ではない。実際、米国の各種直接支払いのうちで最も緑の政策に近かった直接固定支払いは、有用性が低下したため廃止された。また、スイスやEUの直接支払制度でも単に緑の政策というだけでは農業政策予算を維持できなくなり、多面的機能への対応を強化している。

### 3 生産調整廃止の条件

生産調整政策は供給過剰圧力の大幅な解消を受けて近年縮小・廃止の方向にある。

畑作物については、米国とEUのいずれも国際需給のひっ迫傾向を受けてそれぞれ1996年農業法と2007年CAP改革で減反(義務的休耕)を廃止した。いずれも輸出国・地域であり、輸出の拡大を期待してのことである。その後米国はバイオ燃料振興策によりトウモロコシ

の大きな国内需要を創出し、06年秋以降継続している高値基調につながった。

また、EUは2013年CAP改革で生乳と砂糖の生産調整(割当制度)を廃止し、ワイン用ブドウについても緩和することとなった。生乳については割当未消化の国が多くなってきたうえ、新興国の経済成長により域外向け輸出の拡大が見込まれる状況となって必要性が薄れていた。他方、砂糖とブドウについてはこの間にそれぞれ製糖工場の閉鎖や作付面積の縮小(抜根)により、過剰生産力の削減を続けてきた。さらにブドウについてはこれまでの作付権制度を廃止するとともに、新たに2030年まで作付面積の拡大を各国で年間最大1%に制限する。

一方で、スイスはEUに先行して農業政策2007で生乳の生産割当を廃止(09年実施)した結果、EUとの間のチーズ関税撤廃で、拡大が期待されていたEU向けの輸出よりも、むしろEUからの輸入の方が急速に拡大し、生産過剰と価格の下落を招いた。

このように生産調整措置を廃止する際には、それに先だち過剰生産力の解消など需給均衡の回復が重要である。

なお、各中期農業政策はいずれも中期予算と法律の制定により安定性を確保し、またステークホルダーが参画して数年間をかけて検討していることを付言したい。

#### <参考文献>

- ・平澤明彦(2014)「EU共通農業政策(CAP)の2013年改革」『農林金融』9月号
- ・平澤明彦(2014)「米国で『2014年農業法』が成立」『農中総研 調査と情報』3月号
- ・平澤明彦(2013)「スイス『農業政策2014-2017』の新たな方向」『農林金融』7月号

(注1) 価格が一定の水準を下回った場合の補填。

(注2) 販売乳価と飼料価格の差額を対象とする。

(ひらさわ あきひこ)