

OECD 諸国における農業政策： 積極的改革アジェンダ

序論

農産物・食品分野においては国内市場・国際市場を問わず、各国政府が長年にわたり介入を続けてきた。介入の表向きの根拠は時代と共に変化しているが、OECD 加盟国全体に共通する政策の本質の変化は緩慢なものとなっている。その結果、時として相互に矛盾さえ見られるほど多様な目標を持った政策が、網の目のように絡み合った状態を現出しており、意図されたものか否かを問わず、様々な影響をもたらしている。

OECD 加盟国が改革の必要性について合意に至った理由

OECD 加盟各国は、21 世紀における社会的要求を満たす農業政策を実現するには、根本的な改革が必要であることを認識している。全般的に言えば、これまでのところ改革は小規模なものにとどまっている。2003 年の農家に対する助成水準（PSE／生産者支持推定量）は 2,570 億ドルで、これは OECD 加盟国全体の農家受領額の 32%に相当するが、この割合は 1986～1988 年の平均で見ると 37%であった。2003 年の生産に関連する支持と投入補助金は農家に対する助成の 75%を占めたが、1986～1988 年の 90%からは低下している。これらは OECD 加盟国全体の数字の推移であるが、改革のペースは各国間で大きな差が見られる。

OECD 加盟国は農業政策に関する積極的改革アジェンダについて合意しているが、それは、根本的な改革によって、加盟各国が自国の定めた目標を他国に負担をかけることなく達成する上でより効果的な政策を導入しうる、という現実的な理由に基づいている。ところが現行の政策は、農家所得に関するものにせよ公共サービスの水準に関するものにせよ、各国の目標達成上概ね効果的とはいえない。

農家所得に関しては、OECD 加盟国の農家が他業種世帯に比べて総体的に低収入であることを裏付ける証拠はなく、したがって農業セクター全体を対象とした所得支持政策は不必要である。にもかかわらず助成の約 3 分の 2 はセクター全体を対象とした政策を通じて提供されており、助成がない場合より高い水準での価格支持を目的としている。（一定の）農家に対する所得支持が目的の場合、能率的で費用効率の高い方法を用いるべきである。ところが、図 1 に見るように、価格支持助成金のうち農家の所得支持に回るのは約 4 分の 1 に過ぎない。これは高価格が生産の誘因となり、これが投入需要を創出し、結果として農家が受け取る支持の少なからぬ部分が投入サプライヤーに支払われるか、または土地価額として資産化されるためである。さらに一般的に言えば、消費者・納税者の負担で農家所

得の補償をするという点では、OECD 加盟国における助成の大半がきわめて非効率的な方法でおこなわれていることが OECD の分析によって分かる。

最も効果的な助成の形は、農業活動から完全に“切り離された”、直接的所得支持の支払いである。これによって農家世帯と非農家世帯が同じ土俵に立つことになる。実際問題として、農家であることを条件とした補助金の支払いは生産にある程度の影響を及ぼすであろうが、それが増産を奨励するようなものでない限り、助成金が他の資源（土地、投入）の所有者に「漏出」することはない。こうした資源の価格は、農業活動に何らかの形で連携した補助金が提供されると、それによってつり上がることになる。所得支持の直接支払いのもうひとつのメリットは、政策立案者が援助の必要性があると判断した世帯を対象を絞って提供しうることである。大半の OECD 加盟国において、援助の必要があるとされる農家は全農家の中では少数派であることが OECD の調査でわかっている。これによって、既に高収入を得ている農家に恩恵をもたらす政策による支出をカットできるので、これもまた大きな節約につながる。

農業政策を正当化するもう一つの根拠として、それが農村部の環境整備や生物多様性に貢献するなど、公共の利益につながるものが挙げられる。とはいえ、現行政策がこうした公共の利益をもたらす上でどれほどの効果を持つかを測定することは難しい。それは、最も重要な問題が問われないことが多いからである。すなわち、現行の政策がなければどのような公共の利益が不足するか、また的を絞った政策によりそうした公共の利益を提供するにはどれほどのコストがかかるか、という問題である。

原則としては、特定の成果が期待できない現行の政策に依存するより、公共財・サービス向けの直接支払いを行う方がより効果的である。これは（環境の場合のように）現行の農業政策が益と同時に害ももたらしうるような場合に特にいえることだ。加えて、そうした公共財・サービスを提供するためのコストは、対象が絞られている場合の方が抑えられる可能性が高いため、提供できる助成のレベルは高くなる。換言すれば公共的利益を提供することを目的とした政策のコストを節減できれば、より多くの政策を採用しうるということである。公共的利益の提供に当たっては、大きい農業経営体よりも小さい農業経営体の方が適していることも十分ありうることで（例えば景観整備など）、この場合、提供内容を特定することで直接的な所得支持の必要性も減少する。

こうした原則が当てはまらない場合も考えられる。公共財・サービスが農業生産の規模と関係していて、かつ直接的提供に関して非常に多額の行政コストがかかる場合、直接に提供の方がコストが高くつく場合がありうる。このような例外の存在は、これまでのところ確認も立証もされていない。

最後に重要なポイントとして、現行の助成の多くが保護貿易を伴う政策に基づいて提供されているという点が指摘できる。このため非効率的な国内政策の正味コストが増加し、他の国に負担を課す結果となっている。この問題はさらに、他の国もやっているからという理由で保護主義的な施策を正当化するという悪循環を招く危険性も秘めている。このような貿易論争は他のセクターにも波及し、多部門貿易協定の成立を困難なものにしかねない。

国内改革と貿易自由化の関係

農業生産と“切り離され”的を絞った国内政策の採用により、動植物の健康保全上必要とされる科学的施策を除けば、あらゆる貿易保護の必要性がなくなる。

それと対照的に、現行政策の中心となっている市場介入は、一般的に貿易政策の裏付けを必要とする。例えば、輸入可能な価格を超えた水準に国内価格を維持する政策は、輸入制限が前提となる。同様に、単独の貿易政策によって、国内保護を維持するメカニズムができる。ある国において保護の程度が極端なものとなって、純輸入国だった国が一転して過剰農産物を抱えることとなった場合、輸出補助金が必要となることがある。つまり、貿易政策は国内政策の副産物であることが多い。

保護貿易・生産支持から、より切り離され的を絞った政策にシフトすることによって、貿易の歪みを完全になくすことはできないまでも、大幅に減らすことは可能であろう。農業に特定した補助金はどのような種類のものにせよ貿易に影響を及ぼさないわけにはいかない。生産に対するインセンティブを提供することによって、国際分業のパターンを変化させるからだ。ただし、この影響の度合いはどのような政策手段を用いるかに大きく左右される。例えば、無制限の価格支持は生産を直接刺激し（そして消費を抑制し）、貿易に大きな影響を与えることになる。農地助成金は農業用地拡大の誘因にはなるものの、必ずしもその土地を用いた生産量の増加をもたらすわけではなく、生産誘因としての影響はより小さい。所得支持の直接支払いはさらに影響が小さくなる。図 2 は、OECD 加盟国における助成が依然として貿易政策の裏付けを必要とする種類の政策を中心としている実態を示している。

保護貿易は非効率的な国内政策に関連した損失をさらに拡大させる。実際、各国は国際分業や比較優位に基づく貿易から得られるはずの利益を逃している。一国の観点からすれば、たとえ他国が輸入保護をしたり輸出補助金を出したりしても、こうした利益は存在している。補助金による補償がなければ、農家が不公正な競争に晒される可能性があることは事実であるが、全体的に見ればこうしたコストを上回る利益が消費者にもたらされるものと

思われる。農業貿易自由化のもたらす利益は世界中で年間 600 億米ドルと推定されており、全 OECD 加盟国が多国間や単独の自由化により恩恵を被ることが期待される。

他国が撤廃することを条件として自国も撤廃する「取引材料」としての保護貿易、という観点に立てば、開かれた市場における全体的な利益と自国の利益を峻別することは重要である。同様に重要なのは、農業生産性の向上が需要の増加以上の速度で伸びるという構造的な傾向がグローバルなレベルにおける調整圧力の存在を意味するという事実を認識することである。ほとんど全ての国において、労働力をはじめとして農業に関わる国内資源のシェアは低下の一途を辿っている。保護貿易でこの世界的な傾向を逆転することはできず、単に調整の負担を他国に転嫁しているだけである。

自由化は全体としては利益をもたらしても、少なくとも短期的には必ずしも全ての関係者が恩恵に与るわけではない。農業貿易自由化によって損失を被る国（特に低所得の途上国）も出てくる。たとえば、特惠待遇輸出国では特惠利益が減り、また純食糧輸入国では自由化されない場合に比べ輸入支払代金が増加することもある。とはいえこうした国々も多部門協定を締結することによって利益を得ることが可能であり、重要なことは、自由貿易環境に向かう中、これらの国々が個々の問題点に対処する方法を（例えば、「特別かつ異なる待遇」を通じて）模索することであり、自由化に伴う影響を改革を行わない言い訳にしてはならない。各国内には自由化によって恩恵を享受する者もあれば損失を被る者も出てくるが、保護貿易による恩恵を受けていた者はそのままいけば損失を被る可能性が高い。この場合も最適なアプローチは、変革の影響をやわらげて、より生産的な活動（これが究極的には有益でもある）に転換しうるような政策を用いて問題に直接対処することであり、変革を全面的に退けてはならない。

政治的に言えば、貿易制度改革は最も非効率な国内政策に圧力を加えるものである。とりわけ（特に関税引き下げによる）市場アクセスの改善や輸出補助金撤廃を表明することは、価格支持の論拠を薄弱にし、生産とは関係なく貿易に歪みをもたらすことの少ない、直接的な助成への転換を促進する。同様に、国内改革で国境対策の必要性を減らすことにより、改革に取り組んでいる国々の間で多国間の合意を達成することが容易となる。

積極的改革アジェンダとは

積極的改革アジェンダでは、OECD 加盟国が内外における好ましくない、意図せざる影響を回避しながら自国が定めた目標を達成するための、いくつかの代替的農政オプションを挙げている。このアジェンダの基本的な考え方は簡単明瞭である。

第一の要件は各国政府が自国の目標をはっきりと認識することである。特に政策目標については、各オプション間のコスト効率が比較できるように、測定可能な方法で定める必要がある。これにより政策立案における透明性が増し、改革に対する政治的障害の克服に資するものである。

OECD 加盟国が定めた農業政策の目標は2つの種類に分けられる。すなわち、農家の所得に関する政策と、環境や農村地帯の生活環境の整備、土地・水の管理、食品の安全性、食糧安全保障などの社会的な問題に関わる政策である。いずれの場合も、民間の市場だけでは最適の結果をもたらさない場合があるという考え方から、各国政府による政策が採られている。

積極的改革アジェンダでは、上記各分野における政策を十分に効果的なものとするには、政策目標に直接対処する必要があるとしている。農業所得について言えば、生産と切り離れた農家への直接支払いの方が、価格支持のようなセクター全体に亘る市場介入よりも、正味収入を増加させる上ではるかに効果的である。同様に、より広い意味における農業活動の費用対効果の問題は、(汚染などについての)社会コストを徴収する、もしくは市場単独では不十分となりかねない社会的便益(農村地帯の生活環境整備など)に対しては直接支払いを行うなど、問題の源となっているものそのものについて対処の方がより効果的だろう。

OECD 加盟国における農業政策の根本的改革は、その潜在的な利益については長年認識されてきたものの実現は容易でないことが判明している。様々な現行政策の影響やそれに代わる方法について広範な理解があれば、停滞した状況を脱するのにいくらかでも役立つかもしれない。積極的改革アジェンダは、内外における良くない影響を回避しつつ、いかにして国内政策目標をいま以上に効果的に達成できるか、という点に焦点を当てている。

そのような政策重点の転換によって全体的な助成の水準を引き下げることが可能となる。価格支持のような大雑把な政策手段から狙いを絞った政策に転換することで、より大きな効果を期待できるばかりでなく、国内の消費者・納税者の負担を軽減し、有害な輸入障壁を取り除き輸出補助金の廃止が可能となる。これらの原則がどのように実行しうるかを示した例を3つ以下にあげる。

適正な**農家所得**を毎年保証することは、OECD 加盟国の多くで長年の政策目標となっている。農業セクターにおいて所得の問題が広く存在することについての証拠はないが、すべてのOECD加盟国において、一定の農家世帯が概して低所得となっていることは事実である。効果的な政策対応によってこうした低所得の根本原因に対処することができる。場合

によっては、技能の向上や新技術の導入などによる農家の収益性の改善を目的とした政策が必要となる。一方で、より広範な経済開発・農村開発施策など、農業外所得の増加や他業種における雇用機会の創出をねらった政策の方がより適切な場合もある。低所得農家を保護し、より良い代替手段を提供する上では、一般的な低所得世帯向けの社会政策が最も効果的な場合もある。さらに農家は異常気象や作物・家畜の病気など自分たちではどうにもならないリスクにも晒されている。各国政府としては、先物市場の環境を整備したり、全農業所得補償保険のような制度を導入することによって、農家がこれらのリスクを効果的に管理できるようになることを望んでいることだろう。

地方の発展もまた、広く共有されている政策目標である。OECD 加盟国全般において、農業は地方における経済活動の主要な構成要素ではなくなっている。無論例外はあり、農業が依然として雇用・所得の重要な源泉である地域もある。同時に、農業政策が地方政策と同義ではないこと、そして農業政策が効果的な地方政策というわけではないということも明白である。特定の地域・場所における経済的に不利な状況の根本原因に対処することこそが効果的な政策対応といえよう。特に僻地については概して政策上の偏りが見られる場合もあるが、これは排除しうるものである。例えば、物理的なインフラストラクチャーと基本的な公共サービスについては構築し維持するコストが大きいため、こうした投資が不十分な地域も出てくる。これは人口集中地帯・市場から離れた地域にあることで不利な点をさらに不利にさせる要素である。たとえば、比較的遠隔地にある企業でも、戦略的な IT 投資を行うことで効果的な競争ができるようになる可能性がある。場合によっては起業家の活動や小企業の新設、リスクをとることを奨励する施策（ベンチャーキャピタル制度、ビジネス研修・相談サービスなど）も有益である。全体的に見て、地方の持続可能な経済発展への貢献という点では、伝統的な農産物プログラムでなく、地域の事情に即した多部門型施策の方がより効果を上げることが期待される。

OECD 加盟各国では**環境持続性**の確保に努めているが、現行の助成の大半は生産に関連しているもので、生産の集約度を上げること、また環境に配慮した土地で農業生産を拡大することを奨励している。今日、農業環境問題には、特に規制という形で以前にも増して大きな関心が向けられてはいるものの、各国政府の農業関連助成のうち環境を特に対象としたものの割合は4%足らずである。プラスの影響（生物多様性の維持、特定の景観など）をもたらす活動に対しては直接支払い、一方マイナスの影響をもたらす活動に対しては税金ないし規制を課すことが効果的な政策となろう。いずれの政策にせよ、伝統的作物の生産奨励という長年の政策をやめることでより効果的なものとなるだろう。また、農業セクター以外の政策オプションを模索することも適切である場合がある。より広範な環境政策と農業に限定した施策の両方の成果を向上させるために、両者をさらに融合させることも考えられる。

OECD 加盟国の消費者および納税者は、積極的改革アジェンダの実施によって大きな利益を得ることになるだろう。このことは、先進国・発展途上国を問わず、競争力のある食品・農産物サプライヤーにもあてはまる。とはいえ全ての関係者の利益となるわけではない。ある程度の混乱と調整の局面は出てくるだろう。改革を持続可能なものとするにはこうした調整直面があることを認識し、それに対処する必要がある。農家がうまく適応して農業セクターにとどまれる場合があり、そのような場合は臨時の対策により農業のやり方や規模の転換を促進することになるかもしれない。また場合によっては、農家が他の見込みのある雇用機会を得られるように、労働市場政策などを通じた過渡的な支援が必要となる場合もあろう。結局、経済全体の社会的プログラムによる支援があってこそ改革は促進されるのである。

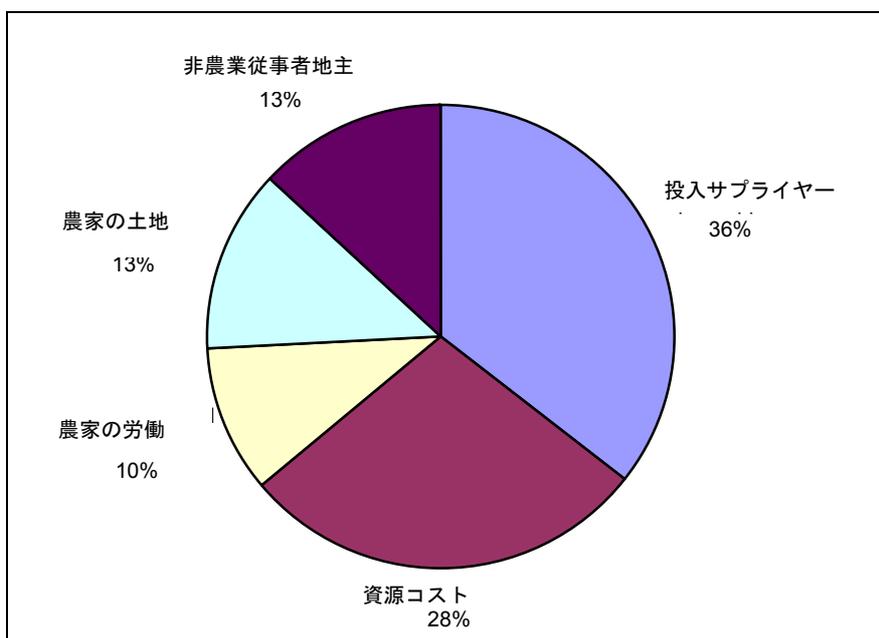
上に述べた代替的政策の例は説明のためのものであって、こうすべきだというものではない。政策の最適な組み合わせはそれぞれの国によって異なり、また改革の過程は個々のケースにおいて慎重に管理する必要がある。さらに改革をおこなわなければならない根拠について説明し、改革がもたらすであろう影響について備える機会を人々に与えると同時に、農業改革が他セクターの改革と歩調を合わせて進行するよう配慮することにより改革は促進される。とはいえ、農政改革が取るべき全体的方向性は明確であり、改革の実施が早ければ早いほどその恩恵も速やかに実現可能であり、同時に関連するコストを抑えることができるだろう。

上記は 2003 年 6 月 OECD 政策ブリーフ「OECD 諸国の農業政策：積極的改革アジェンダ」を最新情報を盛り込んだ上で改編したものです。

参考文献

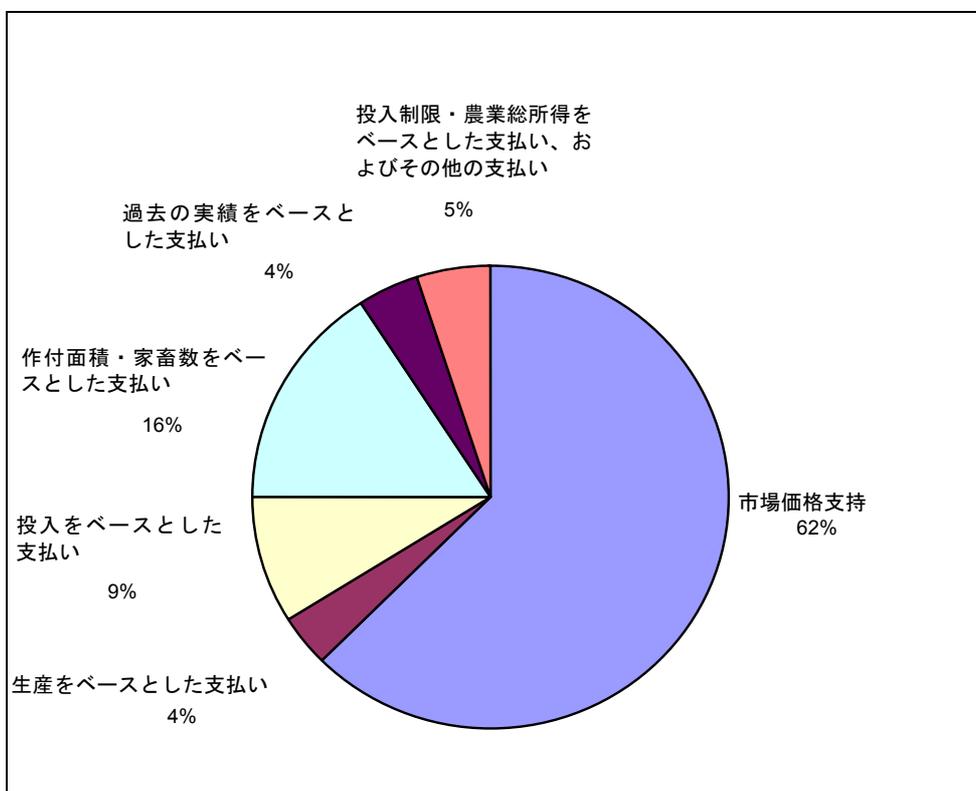
- **Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda**, 2002.
ISBN: 9264199675, 40p. Available at: www.oecd.org/agr
- **Farm Household Incomes: Issues and Policy Responses**, 2003.
ISBN: 9264099654, EUR21, 84p.
- **Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation**, 2003.
ISBN: 9264102299 EUR 64, 260p.
- **OECD Agricultural Outlook, 2003-2008**, forthcoming.
- **Agricultural Trade and Poverty: Making Policy Analysis Count**, 2003.
ISBN: 9264174974, EUR 36, 332p.
- **Multifunctionality: Towards an Analytical Framework**, 2001.
ISBN: 9264186255, EUR 42, 160p.
- **Decoupling: A Conceptual Overview**, 2001.
Available at: www.oecd.org/agr
- **Market Effects of Crop Support Measures**, 2001.
ISBN: 9264195270, EUR 30, 120p.
- **The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation of its Implementation in OECD Countries**, 2001.
ISBN: 9264186263, EUR 46, 164p.
- **Improving the Environmental Performance of Agriculture: Policy Options and Market Approaches**, 2001.
Available at: www.oecd.org/agr/env

図 1. 助成金の行方
市場価格支持の所得移転効率



出典：OECD（2003年）農家所得：問題と政策対応

図 2. OECD 加盟国における生産者助成の内訳 2003 年



出典：OECD2004年 OECD 諸国の農業政策：監視と評価