HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	畑作物政策と品目横断的経営安定対策 ： 欧米との比較(2005年度秋季大会シンポジウム『品目横断的政策と畑作農業』)
Author(s)	澤田, 学
Citation	北海道農業経済研究, 13(2), 3-19
Issue Date	2007-03-01
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/63608
Type	journal article
File Information	KJ00006912321.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

〔北海道農業経済研究　第13巻第2号　2007.3〕

2005年度秋季大会シンポジウム

畑作物政策と品目横断的経営安定対策 － 欧米との比較

澤田　学*

Ⅰ はじめに

2003年度の『食料・農業・農村白書』は、「大規模畑作農業の動向」という小節を特別に設けて、北海道の畑作農業が、わが国における畑作物の安定供給に重要な役割を果たし、畑作農家も規模拡大による効率的な農業経営を実現していると評価した。その一方で、畑作物の多くが価格政策の対象品目となっており、畑作農家の収入に占める財政負担額の合計を試算すると1戸当たり年間900万円程度（2001年）で、農業粗収益の36%に達し、同経営の農業所得（856万円）を上回る水準にあると指摘した（表1）。このように北海道の畑作農業・経営を支えてきた品目別価格政策は、2005年3月に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」において、施策の対象となる担い手を明確化した上で、その経営の安定を図る品目横断的経営安定対策に2007年度から転換すると明記された。それを受け、農林水産省と与党は、2005年10月に「経営所得安定対策等大綱」を決定し、その中で新たに導入する品目横断的経営安定対策の骨格を公表した。

本稿では、Ⅱ章において小麦、砂糖、でん粉、大豆の需給状況と価格制度の現状を概観した後、Ⅲ章で新たな品目横断的経営安定対策の骨格とその導入に伴う既存制度の見直し方向を整理する。Ⅳ章では、欧米における品目横断型直接支払制度および砂糖政策を紹介し、わが国との相異を明らかにする。そして、Ⅴ章では、品目横断的経営安定対策の、市場アクセス分野ならびに国内支持分野に関するWTO農業交渉枠組み合意との整合性を検討する。以上の検討をふまえ、Ⅵ章で品目横断的経営安定対策の課題を指摘する[注1)]。

表1　北海道畑作経営の農業粗収益に占める財政等の負担

（2001年、販売農家1戸当たり、単位：万円）

	農業粗収益	財政負担相当	財政負担率
麦　類	637	450	71%
豆　類	249		
うち大豆	33	23	71%
てん菜	764	413	54%
ばれいしょ	608		
うちでん粉原料用ばれいしょ	96	33	34%
その他	180		
合　計	2,438	886	36%

出所：『図説食料・農業・農村白書参考統計表（平成15年度版）』
注：1) 麦作、豆類、いも類及び工芸作物の現金収入額が農業現金収入合計の80%以上を占める経営についての試算結果。
2) でん粉原料用ばれいしょは実需者負担相当額であり、財政負担相当合計には含んでいない。

注1）本稿は、2005年11月12日の北海道農業経済学会大会シンポジウムで行った報告に基づいている。そのため、2006年に入ってからの品目横断的経営安定対策の具体化ならびにWTO農業交渉の動向には論及していないことを予めお断りしておく。

＊帯広畜産大学

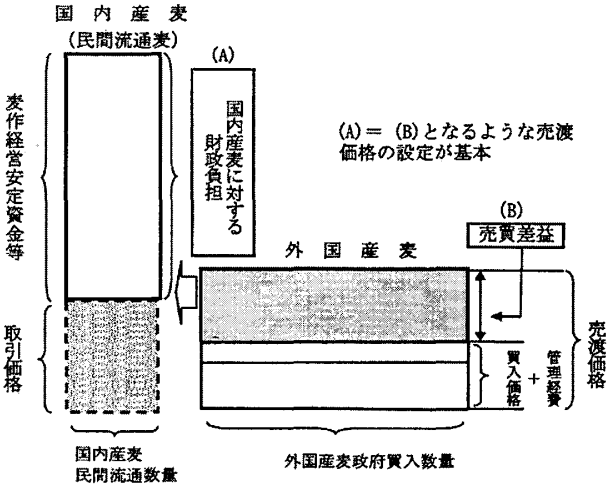
Ⅱ 畑作物の市場と価格制度

1．小　麦

わが国の小麦の年間総需要627万ｔ（2004年度）のうち529万ｔは製粉用、36万ｔがみそ・醤油・工業用、62万ｔが飼料用等である。製粉用ではパン用（159万ｔ）、中華めん等のめん用（128万ｔ）の需要が多く、日本めん用は国内産小麦の使用割合が６割と多いものの、68万ｔの需要にとどまる。国内産小麦の年間需要量は日本めんを中心に86万ｔで、菓子用やみそ・醤油用では各用途の２割を賄うが、製粉用で需要の多いパン用、中華めん用では、それぞれ１％、３％のシェアを占めるに過ぎない。

小麦は、1952年にそれまでの直接統制から間接統制へ移行した後、制度的には自由な民間流通を前提としつつ、生産者の申し込みに応じ、政府が主産地の生産費を基礎に算定した買入価格で無制限に買い入れることで、生産者の販路の確保と最低価格を保証してきた。しかし、大幅な売買逆ざやのため、事実上全量が政府を経由して流通してきた結果、実需者のニーズが生産者に的確に伝わらない面があった。そこで、需要に応じた生産を推進する観点から、「新たな麦政策大綱」（1998年）に基づき、2000年産から、①生産者と実需者が品質評価を反映した直接取引を行う民間流通の仕組みの導入、②従来の政府買入価格と政府売渡価格の差額を基準とし、前年度における麦作経営安定資金の単価に生産コスト等変動率を乗じた額を生産者に交付する麦作経営安定対策の導入、③その財源として、コストプール方式の下、外国産麦から徴収した輸入差益を充てる等の施策を講じ、現在に至っている（図１）。

「新たな麦政策大綱」の実施により、国内産小麦のほぼ全量が民間流通へ移行するとともに、生産量（2004年産86万ｔ）が基本計画の2015年度生産努力目標を達成する等の成果が得られたものの、①品質・生産性の向上や担い手の育成に遅れ、②値幅制限等により市場メカニズムの機能不全、③生産急増や円安等に伴う麦会計収支の大幅赤字の継続（2004年度４麦合計で305億円）等の課題も生じている。



出所：農林水産省資料

図１　小麦の価格・経営安定対策の仕組み

2．砂糖・甘味資源作物

わが国における砂糖の総需要は1975砂糖年度には年間288万ｔあったが、異性化糖の生産増加、含糖製品の輸入増加、消費者の低甘味嗜好等により、最近は225万ｔにまで減少してきている（表２）。

表２　砂糖及び異性加糖の需給と加糖調整品の輸入動向

（単位：万トン）

砂糖年度	国内産糖生産量				輸入量	砂糖の総需要量	異性化糖需要量	加糖調整品輸入量
	てん菜糖	白糖	原料糖	甘しゃ糖				
1999	62	48	13（3）	18	149	230	76	350 (26)
2000	57	45	12（0）	15	148	229	74	362 (26)
2001	66	47	19（2）	17	141	228	76	361 (26)
2002	72	47	25（4）	14	148	230	77	390 (26)
2003	74	46	28（5）	15	134	224	79	399 (26)
2004	79	48	31 (12)	13	140	225	79	n.a.

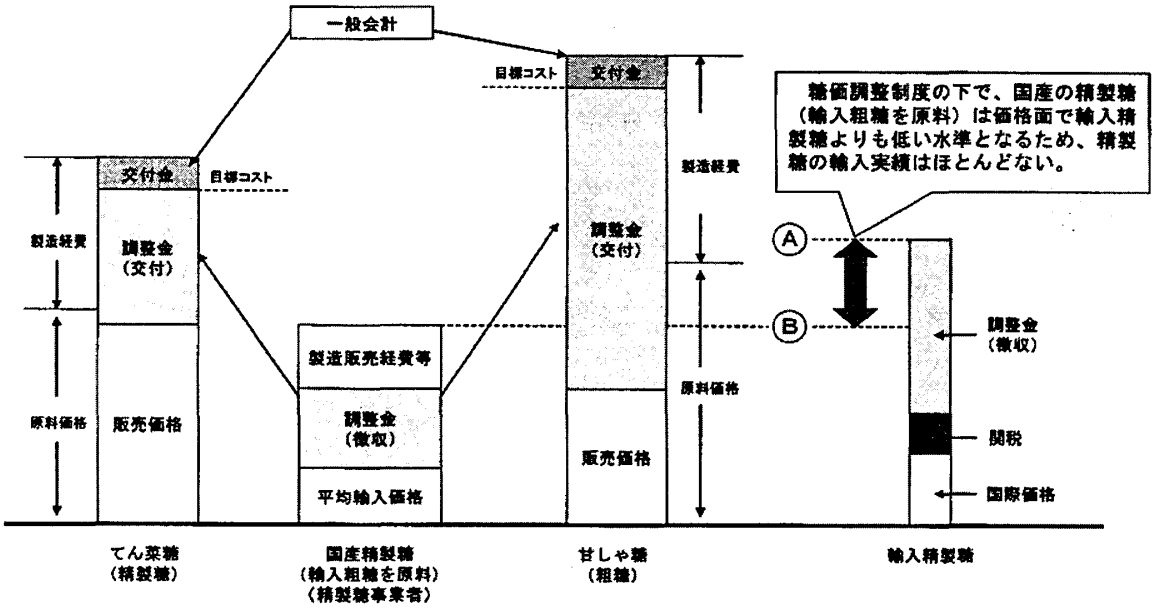
出所：農林水産省資料

注：1）砂糖年度は、当該年の10月１日から翌年の９月30日まで。
　　2）砂糖は精製糖換算数量、異性加糖は標準異性化換算数量。
　　3）原料糖の括弧内の数値は、翌年度への持ち越し数量(内数）である。
　　4）加糖調整品輸入量の括弧内の数値は、推定砂糖含有量である。

砂糖消費のうち、85%は菓子類、清涼飲料、乳製品など業務用需要であり、家庭用は総需要量の15%に過ぎない。一方、砂糖の供給は、輸入粗糖から生産される精製糖が6割強を占めるが、国内産糖の供給で足りない部分を輸入する政策方針によって、てん菜糖の生産増加に伴い、精製糖換算輸入量は1975年度の235万tから2004年度の140万tへ大幅に減少した。

国内産糖の原料作物であるてん菜・さとうきび（甘味資源作物）については、1963年の粗糖輸入自由化以後、「糖価安定法」（1965年制定）に基づく糖価安定制度の下で、糖価の安定とともに、国内産糖と輸入糖の内外価格差を踏まえ、輸入糖から徴収した調整金と国の交付金を財源とし、農畜産業振興機構（当時は糖価安定事業団）による売買を通じて、国内産糖業者が最低生産者価格以上で買い入れたてん菜・さとうきびを原料に製造した国内産糖の価格支持を行い、甘味資源作物の最低生産者価格を保証してきた[注1)]。2000年度には、国内糖価引き下げによる砂糖需要の維持・増大と市場原理の導入を目的とした「新たな砂糖・甘味資源作物政策大綱」（1999年策定）に沿い、従来の制度を見直した。具体的には、糖価調整制度を基本に（図2）、安定上下限価格の廃止、それに伴う糖価安定資金の砂糖生産振興資金としての活用（輸入糖調整金単価の時限的引き下げ、精製糖企業・国内産糖企業の合理化支援、甘味資源作物生産振興対策）、最低生産者価格算定方式のパリティ方式から国内産糖価と甘味資源作物の生産コスト変動を反映した方式への変更、国内産糖交付金の交付方式への転換、機構による国内産原料糖（てん菜原料糖、甘しゃ糖）の入札取引の導入が行われた。

砂糖需要が低迷する中、糖分取引開始（1986年）の前後からてん菜糖の生産が増加し、砂糖市場における市況安定化対策の一環として、1989年度から白糖としての通常販売量（砂糖総消費量の20%）を超えるてん菜糖については原料糖として精製糖企業に販売するてん菜原料糖制度（2割ルール）が導入された（澤田［8］）。しかし、その後も砂糖消費の漸減とてん菜糖の増産により、てん菜原料糖の生産が増大した。そこで、て



出所：農林水産省資料

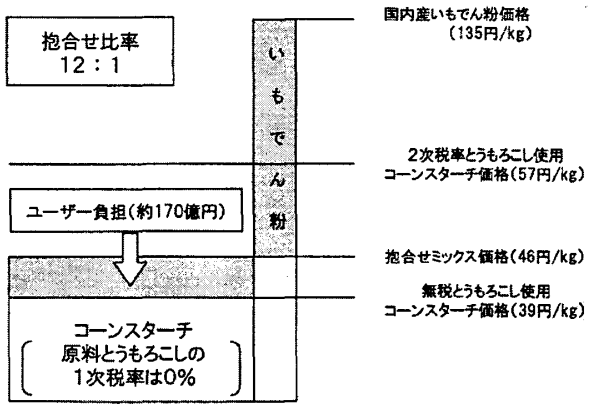
図2　糖価調整制度（2000年産以降）の仕組み

ん菜原料糖の引取量は、精製糖企業の総溶糖量の10%とする取り決め（1割ルール）が設定され、それを超えるてん菜原料糖は翌年度に持ち越すか、てん菜生産者・てん菜糖企業の負担で割引販売を余儀なくされた。さらに、最近は糖価調整に係る調整金の収支の悪化（2003年度304億円の赤字）に伴い、2005年産からてん菜糖に対する交付金対象数量の上限となる基準産糖量（64万t＋豊凶変動考慮分5%=67万4,600 t）が設定されることになった[注2)]。

3．でん粉

でん粉全体の国内総需要は301万t（2003でん粉年度）であり、そのうち191万tは異性化糖・水あめなどの糖化製品用、42万tが化工でん粉用[注3)]、24万tが繊維・製紙・段ボール用、14万tがビール用として消費されている。でん粉の種類別供給量は、輸入とうもろこしから生産されるコーンスターチが最も多く253万t、次いで国内産ばれいしょでん粉23万t、輸入でん粉17万t、国内産かんしょでん粉6万t等である。国内産いもでん粉はかんしょでん粉の全量とばれいしょでん粉のうち13万tが、後述する抱合わせ販売制度により、コーンスターチとともに糖化製品原料に仕向けられている。国内産ばれいしょでん粉の残り10万tが、片栗粉、水産練り製品、めん類等の固有用途分野で消費されるが、固有用途販売量は化工でん粉の輸入増加により減少傾向にある。

でん粉原料用いもの再生産の確保と農家所得の安定に資するため、1953年に制定された「農産物価格安定法」に基づき、政府が原料基準価格による原料用いもで製造されたでん粉について、販売価格がでん粉の買入基準価格を下回る場合、政府が買入基準価格により買い入れる最低価格支持制度が設けられているが、1977年を最後に政府買入は行われていない。国内産いもでん粉の価格と需要の確保は、それ以降、コーンスターチ用とうもろこしの関税割当制度の運用として、一定割合での国内産いもでん粉の引き取りを条件に無税枠を割り当てる抱合せ販売によって行われてきている（図3）。



注：1．国内産いもでん粉価格は、かんしょでん粉及びばれいしょでん粉の加重平均価格（販売経費・運賃等を含む。）である。
2．コーンスターチ価格は、とうもろこしのCIF価格を歩留り（0.66）で除し、コーンスターチ製造販売経費を加えて算定した価格である。

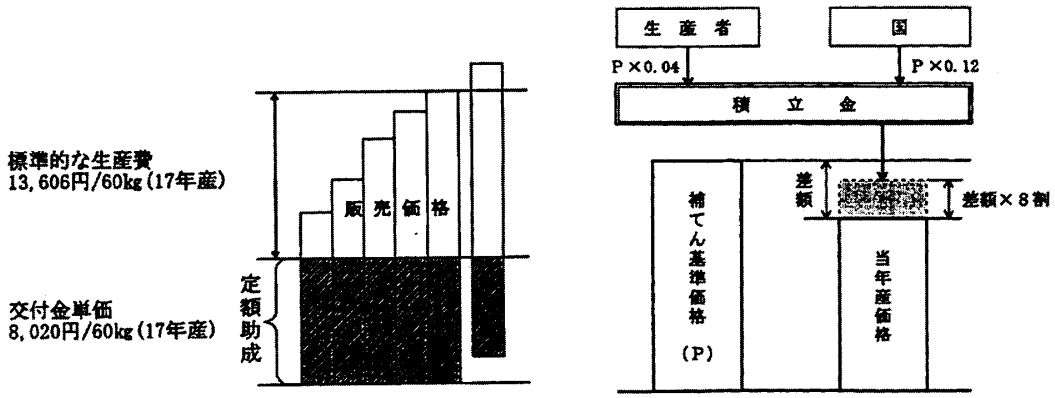
出所：農林水産省資料

図3　国内産いもでん粉とコーンスターチ用輸入とうもろこしの抱合せの仕組み（2002でん粉年度）

4．大　豆

大豆の国内総需要は531万t（2002年度）で、うち食品用は103万tである。国産大豆は、ほぼ全量（26万t）が食品用として消費され、食品用大豆の25%を占める。国産大豆の仕向け量が最も多いのは豆腐用（16万t）、次いで煮豆・総菜用（3万t）、味噌・醤油用（3万t）、納豆用（2万t）である。国産大豆のうち、次に述べる交付金制度の対象大豆の流通は7割程度となっている。

大豆の輸入自由化に伴い、輸入大豆が国産大豆等の生産に及ぼす影響を緩和するため、1961年に「大豆なたね交付金暫定措置法」が制定され、不足払い制度により、国産大豆の生産確保と農家所得の安定が図られてきた。1999年産までは、国が定めた基準価格と大豆を委託販売した価格から流通経費を控除した標準販売価格との差額を国が交付金として支出する制度であったため、



出所：農林水産省資料

図４　大豆の交付金制度（左図）と大豆作経営安定対策（右図）の仕組み

販売価格の如何にかかわらず手取額が確保される結果、市場評価が生産者に伝わらず、生産者の生産・販売努力が促進されにくい面があった。

そこで、「新たな大豆政策大綱」（1999年）に基づき、2000年産大豆から、実際の販売価格が生産者の手取額に反映されるよう、前年産の助成単価に生産コスト等変動率を乗じた額を全銘柄共通の一定の単価として生産者に助成するように、大豆交付金制度を見直すとともに[注4)]、大豆価格の下落による大豆作経営への影響を緩和するため、大豆価格が補てん基準価格（過去３年の平均販売価格）を下回った場合、その差額の８割を補てん金として交付する「大豆作経営安定対策」（豆経）が導入され現在に至っている（図４）。補てん金は、生産者の拠出（補てん基準価格の４%）と国の助成（補てん基準価格の12%）で造成する資金から補てんされる。なお、豆経と新たな交付金制度は一体として運用され、豆経に加入した数量のみが交付金交付の対象となる。

注１）1982年からは、異性化糖の生産拡大と国内産糖の生産増加に伴い、精製糖企業の負担する調整金が増大したことに対応して、異性化糖についても、輸入糖と同様の方式によって調整金を徴収することになった。

注２）2006年１月26日付の日本農業新聞記事によれば、農林水産省は品目横断的経営安定対策が導入される2007年産の基準産糖量を64万ｔに設定する方針を示している。

注３）化工でん粉とは、でん粉を酸や熱、薬品等で処理し、でん粉本来の特性を改良したり、新しい性質を加えたものである。紙用等工業製品向け、冷凍食品等加工食品向けに使用されるでん粉誘導体や、接着剤等工業製品向けに使用されるデキストリンなどがある。

注４）これ以外に、①生産費水準を超える価格で取引される銘柄について、助成単価を漸減、② 生産者団体等が大豆の販売を計画的かつ合理的に行うため、農林水産大臣の承認を受けた調整販売計画に従って販売された大豆について交付金を交付するように制度の見直しが行われ、また、交付金対象大豆の取引について、入札取引の透明化・適正化を図るため、（財）日本特産農産物協会を市場開設者として売り手と分離し、入札結果の公表等の実施も行われた。

Ⅲ　品目横断的経営安定対策

2005年３月に策定された「食料・農業・農村基本計画」において、農業の構造改革の加速化とWTOにおける国際規律の強化に対応するため、品目別に講じられている経営安定対策を見直し、施策の対象となる担い手を明確化した上で、その経営の安定を図るために、2007年産から品目横断的経営安定対策を導入することが明記された。これを受け、農林水産省は与党との調整を経て、①担い手に対して施策を集中する品目横断的経営安定対策の創設、②これと表裏一体の関係にある、米の生産調整支援対策の見直し、③農地・水などの資源や環境の保全向上を図るための対策の創設を内容とする「経営所得安定対策等大綱」を同年10月に決定した。同大綱に示された品目横断的経営安定対策の骨格は以下のとおりである。

１．品目横断的経営安定対策の骨格

同対策は、諸外国との生産条件格差の是正対策と、販売収入の変動が経営に及ぼす影響が大きい場合にその影響を緩和するための対策の２つから成る。

１）諸外国との生産条件格差の是正のための対策

加入対象となる担い手は、①認定農業者、特定農業団体またはこれと同様の要件を満たす組織、②一定規模以上の水田または畑作経営、③対象農地を農地として利用し、かつ、国が定める環境規範を遵守する、という３つの要件を全て満たさなければならない。

このうち、経営規模要件については、認定農業者が都府県で４ha、北海道で10ha、特定農業団体等の組織で20haを基本原則とするが[注1)]、物理的制約から規模拡大が困難な地域や、対象品目を経営上の重要な構成要因としつつ複合経営等により相当水準の所得を確保している経営等では、都道府県知事からの申請に基づき、特例が認められる[注2)]。

なお、経営規模については、構造改革の進捗状況を定期的に点検し、その結果を踏まえ、望ましい農業構造の実現に向けた見直しを実施するとしている。

対象品目は、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょの４作物であり、これらについて、市場で顕在化している諸外国との生産条件格差を是正するため、担い手の生産コストと販売収入の差額に着目して[注3)]、各経営体の過去の生産実績（現行対策における支援対象数量を面積に換算）に基づく支払いと各年の生産量・品質に基づく支払いを行う。

交付額の算定方法は、過去の生産実績に基づく支払については、対象品目ごとに、面積当たりの単価と過去の生産実績（支払基準面積）を掛け合わせ、その合計が対象経営ごとの交付額となる。面積当たり単価は、これまでの生産性向上努力や支払実績を反映させるため、各地域の単収水準を考慮して地域別に設定する。また、過去の生産実績は、基準期間（過去３年間）における現行対策の支援対象数量を単収の実績により面積に換算するが、規模拡大等経営規模の変動があった場合には、変動面積に応じて支払基準面積を修正する。

他方、毎年の生産量・品質に基づく支払については、対象品目ごとに、数量当たりの単価（品質格差を設定）と毎年の生産量を掛け合わせ、その合計額が対象経営ごとの当該年における交付額となる。

過去の生産実績に基づく支払と生産量・品質に基づく支払の切り分け方については、支援水準とあわせて2006年に決定されるが、大綱説明資料では、政策を将来とも安定的に講じていくためには、前者の「緑の政策」が中心となるような考え方が必要としている。

2）収入の変動による影響の緩和のための対策

加入対象者は、諸外国との生産条件格差の是正対策と同じであり、対象品目は米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょの５作物である。

本対策の具体的内容は、担い手の販売収入（都道府県ごと）の変動が経営に及ぼす影響を緩和するため、対象品目ごとの当該年収入と基準期間の平均収入（都道府県ごと）の差額を合算・相殺し、減収額の９割について、積立金の範囲内で補てんする。ただし、農業災害補償制度による補償との重複を排除する。積立金は対象品目ごとの基準期間の平均収入の10％の減収に対応しうる額とし、政府３：生産者１の割合で拠出する。

２．品目横断的経営安定対策の導入に伴う既存施策の見直し

食料・農業・農村政策審議会企画部会での基本計画策定に向けた審議と並行して、品目横断的経営安定対策の対象となる畑作物の施策を検証し、今後の方向を検討する検討会が、2004年５月農林水産省に設置された、そして、2005年３月～10月にかけて、品目横断的経営安定対策導入後の各畑作物政策の見直し方向について、それぞれ以下のようにとりまとめ結果を公表した。

1）麦政策

食料・農業・農村政策審議会総合食料分科会食糧部会麦政策検討小委員会は、「今後の麦政策のあり方」（2005年10月28日）において、国内産麦対策の見直し方向として、①「麦作経営安定資金」の廃止と品目横断的経営安定対策への移行、②同対策への転換と麦の民間流通の定着に伴い無制限買入れを廃止、③民間流通制度の見直し（品質評価の基準について、生産実態・実需者ニーズを踏まえ見直し）、④民間流通麦にかかる流通コストの見直しを挙げるとともに、外国産麦の輸入及び売渡しについては、当面、麦の国家貿易を維持するが、外国産麦の標準売渡価格を廃止し、買付価格に一定のマークアップを上乗せして売渡価格とする、内麦助成金及び管理経費に充当してきたマークアップについては、当面、引き続き国家貿易等麦の制度運営に係る管理経費に充当、内麦助成金についても、当面、引き続き実需者に負担を求めるとした。

2）砂糖・甘味資源政策

「砂糖及び甘味資源作物政策の基本方向」（砂糖及びでん粉に関する検討会、2005年３月）は、短期的な課題として、①調整金収支の構造的悪化を是正する制度面の対応（市場シグナルを反映した価格形成の仕組み、輸入糖と国産糖のバランスを保つ政策支援のあり方）、中・長期的な課題として、②国際規律の強化に対応可能な政策の構築（品目別AMS削減、国境水準の見直しに対応できる「緑の政策」への移行、砂糖業界のコスト削減を通じた競争力の強化）、③砂糖総需要量の維持、④国民負担の低減努力（国産糖・国産精製糖とも内外の大きなコスト格差が存在する中での、原料生産から精製までの各段階におけるコスト是正のあり方）を挙げた。

国内産糖に共通する政策の基本方向として、①最低生産者価格を廃止し、市場の需給事情を反映した原料取引価格が形成される制度への移行（取引条件の事前取決め、収入の分配比率の決定）、②政策支援の財源は現行の糖価調整制度の財源を基本、③最大限の合理化を前提に、国産糖製造事業者に対して政策支援を実施（一定期間後に合理化の成果を検証するシステムを検討）、④工場ごとの原料集荷区域制を廃止（集荷経費負担の見直し）、⑤生産量が一定量を超える場合には政策支援の上限を設定、⑥国産糖及び国産精製糖の工場体制のあり方の検証を、てん菜・てん菜糖については、さらに、①麦・大豆等と一体的に品

目横断的政策への移行、②コスト低減目標の実現に向け、原料生産段階では、直播栽培技術の改善等による省力化、砂糖製造段階では、原料輸送の効率化、農務・製造・工場管理部門の合理化等の取組みを推進することとした。

3）でん粉・でん粉原料ばれいしょ政策

「でん粉及びでん粉原料用いも政策の基本方向」（砂糖及びでん粉に関する検討会、2005年3月）は、課題として、①国際規律の強化に対応可能な政策の構築（透明性の高い新たな制度の構築、品目別AMS削減に対応できる「緑の政策」への移行、国境水準の見直しに対応できるいもでん粉及び原料用いものコスト削減を通じた競争力の強化）、②輸入ばれいしょでん粉等に対抗できる体制の構築（ばれいしょでん粉固有用途販売の縮小）、③国民負担の低減努力を指摘した。

その上で、今後の国内産いもでん粉・原料いも共通の施策方向として、①最低生産者価格を廃止し、市場の需給事情を反映した原料取引価格が形成される制度への移行（取引条件の事前取決め）、②抱合せを廃止し、国際規律の強化に対応し得る透明性の高い制度への移行、③政策支援の財源はコーンスターチ製造業者に対し、抱合せ負担に換えて新たな負担を求めることを基本、④販路確保に向け、糖化用向けへの安定供給と、付加価値の高い化工でん粉向けの販路開拓ができる仕組みの導入、⑤国産いもでん粉の糖化用向け数量の限定を挙げた。さらにでん粉原料用ばれいしょについては、①麦・大豆等と一体的な品目横断的政策への移行、②でん粉製造は生産者による委託加工方式であることから、生産者のみに対して支援、③コスト削減を実現するため、でん粉含有量の多い専用品種を中心とした計画的な生産・出荷体制の構築を打ち出した。

4）大豆政策

国産大豆の安定供給に関する懇談会は、「中間とりまとめ～品目横断的政策に対応した大豆施策の展開方向～」（2005年7月）において、品目横断的政策に対応した流通体制を再構築するため、①望ましい流通体制、②品目横断的政策のうち生産量・品質支払による支援、について、基本的な考え方を次のように整理した。

今後の望ましい流通体制の方向については、①周年安定供給の機能（現行制度における調整販売計画が有する周年安定供給の機能が維持される仕組み、生産者団体等の自主的取組として、集荷・販売計画を策定・公表し、それに基づいた流通）、②取引方式（入札取引、相対取引及び契約栽培取引の3形態により実施）、③販売者（流通ルートの多様化）、④価格形成（入札取引は、中立的第三者機関による入札取引の場を設定し、産地品種銘柄ごとに集荷数量の一定割合を上場、入札によらない取引は、価格決定方法を弾力化）、⑤流通単位（取引数量の基準について、販売者・販売方式に応じて設定）、⑥産地への情報伝達の改善を踏まえ、再構築することを提言した。

また、品目横断的所得経営安定政策のうち生産量・品質に基づく支払による支援については、①支援の対象とする大豆の範囲（生産量・品質支払と望ましい流通体制を関連付け、支援対象は一定の品位以上のものとし、対象とする品位・銘柄は他の品目との整合性等を踏まえ、適切に決定）、②生産量・品質支払における品質格差について、当面、農産物検査等級を基準に設定すると整理した。

注1）経営規模として算入できる面積は、対象者が権原を有する田・畑の面積の合計（経理の一元化をしている面積に限る）を基本とする。

注2）経営規模要件の特例の具体的基準（別途基準）については、2005年11月に農林水産省から「品目横断的経営安定対策の経営規模要件の特例ガ

イドライン（案）」が公表された。

注３）主産地の一定規模以上の農家の全算入生産費と平均販売収入額との差額を措置。

Ⅳ 欧米の品目横断的直接支払制度と砂糖政策

本節では、米国と欧州連合において農業者の経営安定のために採られている品目横断的な直接支払制度及び砂糖政策の概要を紹介する。

１．米国の直接固定支払制度

2002年農業法の品目横断的な直接支払として、固定支払（Direct Payments: DP）と、価格変動対応型支払（Counter-Cyclical Payments: CCP）の２種類がある。前者は1996年農業法で導入された生産伸縮性契約（Production Flexibility Contract: PFC）支払制度を引き継いでものであるのに対し、後者は1998年～2001年のアドホックな市場損失支払を恒久的制度に置き換えるために創設されたものである（服部［２］）。

生産者は、DP制度でカバーされている作物（小麦、とうもろこし、グレインソルガム、大麦、えん麦、米、綿花、大豆、他の油糧種子、落花生）に関する定額支払を毎年政府から受け取るために、2002～2007年に渡る協定に契約する必要がある。DPの各作物別支払単価は固定されており、現行の生産量や市場価格によって変化しない。農業者への直接支払は過去の作付面積と過去の単収に基づく。DP制度の下で生産者が受給する対象作物ｉに関する年間支払額DPiは

DPi ＝ 作物ｉの支払単価×作物ｉのDP基準単収×［0.85×作物ｉの基準面積］

で算定される。各対象作物別の支払単価は、全国一律で2002～2007年の期間同額である。

CCP制度は、対象作物（小麦、とうもろこし、グレインソルガム、大麦、えん麦、米、綿花、大豆、他の油糧種子、落花生）の実効価格が目標価格を下回ったときに、その差額を生産者に支払う。支払額は、過去の作付面積と過去の単収に基づいており、現在の生産にはリンクしていない。CCP制度の下で生産者が受け取る対象作物ｉの支払単価は

対象作物ｉのCCP支払単価＝作物ｉの目標価格 － 作物ｉのDP支払単価 － max［作物ｉの市場販売価格、作物ｉの融資単価］

で算定され、対象作物ｉに関する年間支払額CCPiは

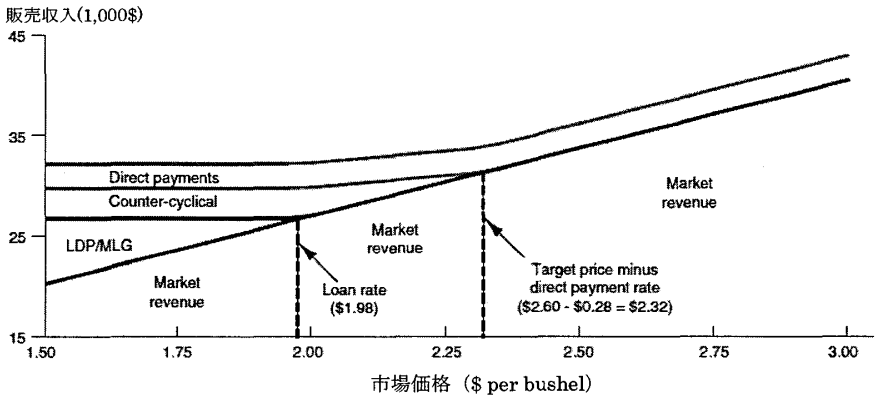
CCPi ＝対象作物ｉのCCP支払単価×作物ｉのCCP基準単収×［0.85×作物ｉの基準面積］

によって決まる。

生産者がCCP制度に基づく直接支払を受給するためには、2002～2007年に渡る協定に契約すると同時に、DP制度にも参加しなければならない。これらの直接支払制度に参加する生産者は、野菜・果樹の作付を除けば、契約した農地において、どのような作物でも作付することができる（作付の伸縮性）。ただし、対象農地は、農業的利用あるいは（農務長官によって決定される）保全的利用が義務付けられるとともに、一定の環境保全条項を遵守しなければならない。これらの条件の下で、生産者は、他の作物を生産しながら、プログラム対象作物に対応するDP及びCCP支払を受給することができる。

これらの直接支払制度の受益者の限定と政策コスト削減のため、直接支払額の上限（DPの支払上限は、作物年度１人当たり４万ドル、CCPの支払上限は、作物年度１人当たり６万５千ドル）が設定されている。ただし、「３人格ルール」により、個人は直接的に完全な支払を受けるとともに、追加的な２つの法人について半分の支払を受け取ることができる。

CCPとDP制度の所得支持効果を、100acreのとうもろこし基準面積を有する生産者がとうもろ



出所：Westcott et. al.[12]
注：1) とうもろこしの作付面積及び基準面積100acre、DP基準単収103bushel/acre、CCP基準単収120bushel/acreとした場合。
2) LDP/MLGは、融資不足払い及びマーケティングローン・ゲインによる補償部分。

図５　固定支払（Direct payments）と価格変動対応型支払（Counter-cyclical payments）の効果

こしを同一面積作付けた場合について示したのが図５である。CCPは市場価格にリンクしているので、CCP支払は市場価格が$2.32/bushelから下落するにつれて増加し、融資単価水準で最大となり、その後は変化しない。CCPは市場販売収入の減少を完全には相殺しない。というのは、支払が固定された基準面積の85%について行われ、かつ、実際の収量ではなくCCP基準収量に基づいて支払われるので、生産量とともに変化しないからである。DPの支払単価はとうもろこし$0.28/bushelの固定額で、基準面積の85%と基準単収に基づいて支払われるので、市場価格や実際の生産量によって変化しない。

２．欧州連合の単一直接支払制度

「Adgenda 2000中間見直し」に基づき2003年６月に決定された欧州連合（EU）の共通農業政策（CAP）改革により、従来の支持価格引き下げの補償措置としての直接支払は、WTO農業交渉への対応を念頭に、単一直接支払制度（Single Payment Scheme: SPS）に置き換わることとなった。それまでの直接支払は特定作物（穀物・油糧種子などの耕種作物）の生産に結びついており、セット・アサイド（休耕）支払は面積と単収に、家畜支払は頭数に基づいていた。これらの支払はSPSに転換する。SPSは、生産者が2000年～2002年に受給した直接支払の平均実績額に基づいて支払われるため、現在の生産にリンクしていないこと、また生産を必要としないことから、“デカップル支払”に分類される。

各加盟国は、EU委員会によって各国別SPS予算シーリングを超えない限りにおいて、自国の農業事情を考慮してSPSの実施に際しかなりの裁量を行使できる。すなわち、加盟各国は、①一定の範囲で、生産とリンクした現行の直接支払を継続可能（部分的デカップリング）、②SPSの開始年を2005年、2006年、2007年の中から選択可能、③地域間でデカップリングの程度を変えることが可能、④直接支払総額の農業者間への配分方法をいくつかのオプションの中から選択可能である（表３）。加盟国は、英国やドイツのように各地域の全ての農場に適格農用地ha当たり同一の直接支払を支給すること（regional flat rate）を選択することもできるし[注1)]、あるいは、フランスのように過去の受給実績（2000年～2002年の受給額平均）に基づいて農場ごとの支払額を算定・支給する方法（historic）を選ぶことができる[注2)]。したがって、SPS制度の導入は、CAPをこれまでのCAPがそうであったほど加盟各国間で共通なものではなくなる可能性を示唆するといえよう。

SPSを受け取る農業者は、農業生産を受給要件とされないが、EUの環境指令、公衆衛生及び動植物衛生に関する指令・規則、動物愛護に関する指令を遵守するとともに、対象農地を「適正農業・環境条件に関する最低要件」に基づいて保全

表3　単一支払制度（SPS）の主要な3つのオプション

	Basic (historic)	Flat rate (regional)	Mixed (hybrid) systems
基準額(基準期間:2000～2002年に基づく)	基準期間における個別農業者への関連支持制度による直接支払総額の年平均額	基準期間において当該地域の農業者全体に支払われた関連支持制度による推定支払総額の年平均額	部門により、基準額の算定は Basic option か、Flat rate option かが異なる
受給権の配分	基準期間に関連支持制度による直接支払を受けた農業者、あるいは、経営移譲や全国留保枠により支払受給権を取得した農業者	SPSが導入された地域の全ての農業者	同 左
適格農用地面積	永年作物作付地と非農業用に用いられている土地を除く全ての農用地	同 左	同 左
受給権の単位価額(面積当たり受給単価)	当該農業者の基準額÷基準期間における平均耕作面積	当該地域全体の基準額÷SPSの初年における地域全体の適格農用地面積。各農業者はSPSの初年における各自の適格農用地面積に基づいて受給権を受け取る。	Basic と Flat rate による面積当たり受給単価の加重平均(ウェイトの設定は任意)
当該年における直接支払の原則	受給権がそれに相当する適格農用地面積の経営に裏打ちされていることが条件	同 左	同 左
SPS下の土地利用	食用ばれいしょを含む野菜と果物を除く全ての作物	全ての作物(食用ばれいしょを含む野菜と果物は認可された範囲内で作付可能)	全ての作物(食用ばれいしょを含む野菜と果物は認可された範囲内で作付可能)

出所：http://www.eu.int/comm/agriculture/capreform/infosheets/paymod_en.pdf
注）全国留保枠は、国別シーリング基準額の 3%以内で新規就農者や条件不利地農業への補償などに使用される。

しなければならない[注3)]。なお、農業者がこれらのクロス・コンプライアンス基準に適合できるように支援するための政策措置が新たに実施されることになっている（是永［4］）。

「Adgenda 2000」の下で、EU 加盟各国は、大規模農場への直接支払を削減して節約された予算を農村開発政策の充実に振り向けることが認められた。2003 年の CAP 改革はこのプログラムを拡充し、加盟国は大規模農場に対する SPS 支給額を減額し（モジュレーション）、その削減額の大部分を農村振興基金に向けることを義務付けることになった[注4)]。

3．米国と欧州連合の砂糖政策

米国、欧州連合いずれにおいても砂糖に係る政策体系は、穀物等の価格政策や直接支払制度とは別個のものとして現在まで実施されてきている。

1）米国の砂糖政策

米国の砂糖政策は、輸入糖の関税割当制度、融資単価（ローンレート）による最低価格保証及び販売割り当てによる供給調整によって、国内砂糖生産者の手取りを確保する仕組みである。砂糖の輸入量を一定量に抑制する関税割当制度の下で、枠内輸入量は過去の輸入実績に基づき 41 カ国の国別に割り当てられている。また、国内対策としては、最低保証価格を原料作物生産者に支払って製造された砂糖に価格支持融資制度を適用して[注5)]、国内産糖ならびに原料作物の最低価格保証を保証し、さらに、価格支持融資により商品金融公社が砂糖を保有することを防ぐために、農務長官が年度ごとに製糖業者に対して砂糖の販売割当量を設定し、割当量以上の砂糖の市場流通を禁ずることにより、間接的な生産調整を実施している（調査情報部・特産流通部［1］）。

しかし、関税割当数量がミニマム・アクセスで義務付けられた最低輸入量にとどまっていること、関税相当量も従価税換算で 134%と高率で、これらの制度により米国の国内砂糖価格は国際価格の 2 倍以上であることから、国内の食品業界から砂糖政策への批判が強い。さらに、北米自由貿易協定（NAFTA）に基づき、2008 年以降はメキシコからの砂糖について関税が撤廃される予定となっており、米国において WTO ドーハ・ラウンド農業交渉ならびに次期農業法の議論において砂糖政策の改革機運が高まっている（全国農業協同組合中央会［13］）。

2）欧州連合の砂糖政策

欧州連合（EU）の砂糖政策は、輸入糖の関税割当（ACP諸国及びインドに無税輸入枠を設定、それ以外の国は枠外税率を適用）、介入価格買入れと生産割当による域内産糖の価格支持、域内産糖の輸出補助から構成される（和田[11]）。このうち、介入価格買入れは、域内の砂糖市場価格が介入価格（てん菜生産者最低価格に歩留まり、製造販売費用を加えた額）を下回った場合に、公的介入機関が製糖業者から砂糖を買い上げることで価格を支持する制度だが、実際は生産割当と輸出補助制度により介入価格を下回らないよう供給量の調整が行われるため、介入買入はほとんど行われていない。生産割当は国別に設定され、A割当（域内消費用）とB割当（輸出用）の２種類がある。これらの割当量を超えるものはC糖と呼ばれ、翌年度に繰り越すか、輸出補助金なしで域外に輸出しなければならない。割当範囲内で生産された砂糖のうち、域内消費量を超える分については、輸出補助金を付けて域外に輸出される。ただし、域内産糖の補助金付き輸出については数量と輸出補助金額に関し、ウルグアイ・ラウンド農業合意に基づく上限が設定されている。なお、砂糖輸出補助金の財源は、A割当とB割当の砂糖に対する生産賦課金が充てられ、EU予算からの援助はない。

現行の砂糖制度が2006年半ばで終了するのを控え、EU農相理事会は2005年11月24日、WTOパネルによるEUの砂糖輸出政策のWTO協定違反との裁定を受け、EU砂糖部門の改革に合意した(USDA FAS[９])。その主な内容は、2006年7月から４年間で、①介入価格による域内産糖買入れの廃止と民間在庫保有を支援する出動価格となる基準価格の導入、②てん菜生産者最低価格の36%引下げと削減分の64.2%を直接支払で補償、③生産割当枠の買い上げ計画（その財源となる再構築基金は、生産割当枠を保有し続ける製糖企業への賦課金と、新たに生産割当枠を購入する製糖企業の支払によって賄う）である。

注１）SPSに基づく面積当たり支払単価は、英国イングランドでは、2005年がflat rate 10%とhistoric 90%でスタートし、2012年にflat rate 100%にするのに対し（内山[10]）、ドイツでは州ごとに、畑地、永久草地の地目別にSPS単価を設定し、2013年に休耕地を含め対象農用地面積の地目にかかわらず同一の支払単価になるように調整していく（市田[3]）。

注２）ただし、フランスでのSPSは、生産リンク部分（穀物25%、肉用繁殖牛100%、肉牛と畜助成40%、羊・山羊50%）を控除した残額が、生産から切り離（デカップル）されて、農業者に支払われる（是永[５]）。

注３）この要件には、土壌流出の防止；輪作などによる土壌有機物の維持；適切な機械利用による土壌構造の維持；家畜の適正な飼養密度・飼養システム、雑草の繁茂防止、景観維持などによる最低限の農地保全と動植物生息環境の劣化回避が規定されている。

注４）SPS受給額が5,000ユーロを超えた場合、超過分の一定割合（2005年に3%、2006年に４%、2007年～2012年に５%）が減額されるが、この控除率は加盟国でさらに上乗せすることができる。英国イングランドでは2005年に２%、2006年以降に６%が上乗せされる（内山[10]）。これによって生まれた金額は、農村振興政策の追加支援として加盟国間に再配分される（１ポイント相当額は当該国、残額は加盟国間で配分。なお、独自徴収分は当該国で使用）。

注５）製糖企業が砂糖を担保にローンレートで商品金融公社（CCC）から短期融資を受け、砂糖の市場価格が融資単価を下回った場合に担保である砂糖を質流れさせることで返済義務を免除されることで、ローンレートが砂糖の最低価格を保証している。

V WTO農業交渉と品目横断的経営安定対策

WTO協定に基づき2000年3月から開始されたWTO農業交渉は、ドーハ開発アジェンダ（ドーハ・ラウンド）の一部として位置づけられ、2005年1月1日までに他の交渉分野とともに合意に達することとされた。しかし、各国グループ間の対立により交渉は難航し、2004年7月にようやく農業に関する枠組みに合意した。2005年12月に香港で開催されるWTO閣僚会議においてモダリティ（自由化の大枠）を確立し、国別交渉を経て2006年末に各分野で一括受諾することになっていたが、同会議ではモダリティ確立に至らず、結局、モダリティの確立期限を2006年4月30日までに先送りし、加盟各国の自由化に関する具体的約束提案を7月31日までに提出することで合意した。本章では、品目横断的経営安定対策の農業交渉枠組み合意との整合性等について検討する。

1．市場アクセス交渉と品目横断的経営安定対策

市場アクセス分野に関する農業交渉枠組み合意で問題となるのは、重要品目として認められる品目数とその扱い、そして、上限関税の扱いである（表4）。

わが国の農産品にはウルグアイ・ラウンド合意で関税化した品目を中心に高関税品目が存在するが、品目横断的経営安定対策の対象畑作物関連では、小麦55円/kg（210%）、小麦粉90円/kg（90%）、でん粉　119円/kg（290%）、砂糖103.1円/kg（270%）等である[注1)]。高関税品目ほど関税削減率を大きくする階層方式の適用除外となるためには、重要品目の数をできるだけ確保する必要があるが、日本の農産品目数はタリフライン・ベースで1,326である。このうち米だけで精米、玄米など17（タリフラインの1.28%）あるとされる[注2)]。 2005年11月 5日までに各国・グループが提案した市場アクセス分野のモダリティ案は表5のとおりである。米国や、有力途上国グループであるG20の提案内容は、重要品目数をきわめて少数に限定しており、わが国にあてはめれば、米すらも完全に重要品目とすることが困難である。また、重要品目に認められても、かなりの関税割当量の拡大を迫られる。上限関税の扱いについては、食料純輸入国グループであるG10 案以外は全て関税に上限を設ける提案内容となっており、特にG20と米国の案では重要品目にも上限関税を適用するとしている。農業分野のモダリティがどのような内容で合意されるか不透明であるが、重要品目の数及び上限関税の導入がどのように決着するかは、品目横断的経営安定対策の前提となる、関税割当等の国境措置による畑作物や米の市場確保と価格形成に大きな影響を及ぼすことになる。

表4　ドーハ・ラウンド農業交渉における市場アクセス分野枠組み合意（2004年7月）

○関税の削減
- ・関税は階層方式によって削減.
- ・重要品目に対する柔軟性を認めつつ，高関税品目ほど大幅に削減.
- ・階層の数，階層の決め方及び各階層内における関税削減方式は，今後の交渉対象.
- ・重要品目に異なる扱いを認める階層方式下での上限関税の役割は，さらに検討.

○重要（センシティブ）品目の選択と扱い
- ・市場アクセスの実質的な改善は，各品目に適用される関税割当約束及び関税削減の組合せを通じて達成されるが，本交渉におけるバランスは，最終的な交渉結果が，当該品目のセンシティビティをも反映している場合にのみ達成し得る.
- ・重要品目の数（タリフラインでカウント）は今後の交渉によって決める.
- ・重要品目についても，何らかの関税割当の拡大が要求される．階層方式の目的を阻害しないために，全てのそのような品目に関し，関税方式からの乖離を考慮して今後交渉される特定のルールに基づき関税割当を拡大.

出所：農林水産省ウェブサイト

2．国内支持交渉と品目横断的経営安定対策

国内支持分野に関する農業交渉枠組み合意が、ウルグアイ・ラウンド農業合意と異なる点は、①AMSで測った「黄の政策」、「デミニミス（削減対象とされない最小限の国内助

表5　WTO農業交渉における市場アクセス分野の各提案内容

	G10案		G20案		米国案		EU案
	現行関税率	削減率	現行関税率	削減率	現行関税率	削減率	
一般品目	70%以上	45%	75%以上	75%	60%以上	85～90%	・EUの最高関税率を60%削減し，より低い関税については35%～60%の間の削減を行う．EUの農産物の平均関税率を46%削減する．
	50～70%	37%	50～75%	65%	40～60%	75～85%	
	20～50%	31%	20～50%	55%	20～40%	65～75%	
	0～20%	27%	0～20%	45%	0～20%	55～65%	
重要品目の数	全体の15%		有税品目の1%		全体の1%		全体の8%
重要品目の取り扱い	・関税引き下げと関税割当約束の組合せで合計30%の削減・約束		・関税削減率は一般品目の7割 ・階層方式の関税率から離れるほど関税割当量を拡大 ・ミニマムアクセスは直近の国内消費量を規準に6%以上に拡大		・関税削減率は一般品目の5割 ・国内消費量の7.5%を関税割当量に積み増し		・関税を削減するとともに，階層方式の関税率から離れるほど関税割当量を拡大
上限関税	反対		100%(重要品目にも適用)		75%(重要品目にも適用)		100%

出所：日本農業新聞、農林水産省ウェブサイト、欧州連合ウェブサイト
注：1) 2005年11月5日までに出された提案。先進国に適用される市場アクセス分野のみ抜粋。
2) G10提案には上記以外に、階層ごとの関税削減率に限定的な柔軟性を許容する選択肢もあり、その場合は重要品目の数は全体の10%としている。

最後に、品目横断的経営安定対策がどのようなタイプの政策に分類されるか検討する。同対策のうち、諸外国との生産条件格差の是正対策は、各経営体の過去の生産実績に基づく支払いと各年の生産量・品質に基づく支払いから構成されるが、農林水産省は、前者を削減対象とならない緑の政策、後者は現行の生産量にリンクした直接支払なので黄の政策と説明している。問題は、前者が果たして緑の政策に分類されるかである。

現行のWTO農業協定は、削減約束の対象から除外される国内助成措置として認められる、生産者に対する直接支払の種類を、同協定附属書2の第5項～第13項で具体的に規定している。その成措置)」、「青の政策」の合計額を削減する、②黄の政策は品目別にAMSの上限を設定、③青の政策要件の見直しと上限設定である（表6）。

表7は、わが国政府が2005年10月までにWTOに通報した畑作物関連の品目別AMSの年次推移である。小麦と大豆でAMSが増加しているのは、米の生産調整対策により田に作付けされる小麦や大豆が急増したためである。品目別AMSの上限額を算出する基準期間をどのように決めるのかは不明だが、仮にウルグアイ・ラウンド農業合意実施期間（1995年～2000年）を基準に取れば、小麦と大豆については上限額を大幅に超えてしまう。わが国で品目横断的経営安定対策を新たに導入する理由のひとつに挙げられた国際規律の強化への対応は、この点を踏まえたものであった。

表6　WTOドーハ・ラウンド農業交渉国内支持分野枠組み合意（2004年7月）

○全体的削減
・総合AMS，デミニミス及び青の政策から成る全ての貿易歪曲的支持の合計を，階層方式に従って削減．
・より大きな水準の貿易歪曲的措置を有する加盟国がより大きな削減を行う．そのような加盟国の貿易歪曲的支持の合計は，実施期間の初年度及び実施期間を通じて，総合AMS，デミニミス及び別途定める青の政策の合計の80%を超えないものとする．

○総合AMSの最終約束水準
・総合AMSの最終約束水準は，階層方式により，実質的に削減．
・大きな総合AMSを有する加盟国は，より大きな削減．
・異なるボックス間の単なる移動による農業協定の目的の迂回防止のため，品目別AMSの上限を，今後合意される方法に従って平均水準に設定．

○青の政策
・農業改革促進に果たす役割を認識し，青の政策の要件に次の措置を使えるよう再検討．
－生産調整の下での直接支払については，一定の面積支払等の要件
－生産が求められない直接支払については，一定の面積支払等の要件
・青の政策が黄色の政策よりも貿易歪曲性が低いことを確保するために，追加的な要件及び上記の要件を交渉．
・青の政策は，過去の期間の農業総生産額の平均の5%を超えない水準とする．

○緑の政策
・緑の政策の基準は，貿易歪曲的な影響又は生産に対する影響が全くないか，あるとしても最小限であることを確保する観点から再検証及び明確化．この再検証及び明確化においては，緑の政策の基本的な概念，原則及び効果が維持され，非貿易的関心事項が考慮される必要．

出所：農林水産省ウェブサイト

表7　日本国政府がWTOに通報した畑作物関連品目のAMS（単位：億円）

（単位：億円）

年度	小麦			砂糖			
	市場価格支持	直接支払	計	市場価格支持 うちてん菜		直接支払	計
1995	553	0	553	589	343	0	589
1996	596	0	596	490	295	0	490
1997	693	0	693	538	320	0	538
1998	682	0	682	598	349	0	598
1999	693	0	693	546	311	6	546
2000	28	750	778	534	281	6	540
2001	2	815	816	546	275	12	552
2002	0	849	849	538	298	0	550

年度	でん粉			大豆	
	市場価格支持 うちばれいしょでん粉		計	直接支払	計
1995	216	141	216	17	17
1996	176	116	176	26	26
1997	208	139	208	49	49
1998	204	127	204	69	69
1999	164	112	164	98	98
2000	157	104	157	156	156
2001	177	117	177	185	185
2002	188	123	188	266	266

出所：WTO ウェブサイト

うち、同対策に関連する第5項と第6項の規定を以下に引用する[注3)]：

「5　生産者に対する直接支払

生産者に対する直接支払による助成であって削減に関する約束の対象から除外されるものとして扱われるものは、1に定める基本的な基準のほか[注4)]、6から13までに定める直接支払の個別の類型に係る特定の基準を満たすものでなければならない。6から13までに定める直接支払以外の既存の又は新たな類型の直接支払であって削減の対象から除外されるものとして扱われるものは、1に定める一般的な基準のほか、6の(b)から(e)までに定める基準に適合するものでなければならない。

6　生産に関連しない収入支持

(a) この支払を受けるための適格性は、定められた一定の基準期間における収入、生産者又は土地所有者であるという事実、要素の使用、生産水準その他の明確に定められた基準に照らして決定される。

(b) いずれの年におけるこの支払の額も、(a)の基準期間後のいずれかの年において生産者によって行われる生産の形態又は量（家畜の頭数を含む）に関連し又は基づくものであってはならない。

(c) いずれの年におけるこの支払の額も、(a)の基準期間後のいずれかの年において行われる生産に係る国内価格又は国際価格に関連し又は基づくものであってはならない。

(d) いずれの年におけるこの支払の額も、(a)の基準期間後のいずれかの年において使用される生産要素に関連し又は基づくものであってはならない。

(e) この支払を受けるために、いかなる生産を行うことも要求されてはならない。」

（農林水産物貿易問題研究会［7］。ただし、下線は筆者が挿入）

品目横断的経営安定対策のうち、過去の生産実績に基づく支払いを受給するための要件“対象農地を農地として利用し、・・・”は、上記第6項の(e)の規定と必ずしも整合しない。「品目横断的経営安定対策大綱」を素直に読む限り、この直接支払を受給する年次において、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょの作付を義務付けられないが、対策の運用で対象作物の作付誘導を図れば、第6項の(b)に抵触する恐れもある。過去の生産実績に基づく支払いを名実ともに緑の政策と位置づけるには、慎重な運用が求められよう。

WTO農業協定附属書2第7項の規定によれば、緑の政策に分類される収入保証への直接支払額は、生産者がこの援助を受けるための適格性を

有することとなった年の当該生産者の喪失した収入の70%以上の額を補償するものであってはならない[注5)]。品目横断的経営安定対策のうち、収入変動による影響の緩和対策は、減収額の９割について積立金の範囲内で補てんするものだが、積立金を政府３：生産者１の割合で拠出するため、生産者の減収額の実質的補てん割合は90%×3/(3+1)=67.5%となり、同項の基準を満たす。

注１）2000年の協定２次税率であり、括弧内は1996～1998年の輸入価格を基に従価税換算した値。なお、大豆は無税である。

注２）2005年10月22日付け日本農業新聞記事による。

注３）ちなみに、第７項～第13項で規定されているのはそれぞれ、収入保険及び収入保証に係る施策への政府の財政的な参加、自然災害に係る救済のための支払、生産者の廃業に係る施策による構造調整援助、資源の使用の中止に係る施策による構造調整援助、投資援助による構造調整援助、環境に係る施策による支払、地域の援助に係る施策による支払である。

注４）第１項に定める基本点な基準とは、①公的な資金を用いて政府の施策として実施、②当該助成が生産者に対して価格支持の効果を有しないことである。

注５）WTO農業協定附属書２第７項(b)の規定。農林水産物貿易問題研究会［７］を参照。

Ⅵ むすび

以上、対象畑作物・加工品の需給と価格制度の現状を整理した上で、品目横断的経営安定対策と同対策の導入に伴う対象作物・加工品に係る制度の見直し方向、さらに、欧米における品目横断型直接支払制度及び砂糖政策、WTO農業交渉の動向を紹介した。

対象畑作物・加工品については、すでに輸入関税が無税で完全自由化されている大豆を別として、輸入品からのマークアップ（輸入差益）や関税、調整金の徴収を通じた国内市場における輸入品と国内産品の内外価格差調整が継続する見通しであり、品目横断的経営安定対策実施に要する財源も、輸入品からのマークアップや調整金で大部分が賄われ、国の財政負担は現行水準をそれほど上回らないと考えられる。ただし、WTO農業交渉の行方次第では、関連産品の大幅な関税率削減や関税割当量拡大を迫られ、財政負担が急増する恐れもある。前者の場合、実需者・消費者の負担は、品目別政策が品目横断的経営安定対策に転換しても、当面の間は目に見えて減るわけではなく、品目横断的経営安定対策のメリットは理解されにくい。後者の状況が現実化した場合には、国は多額の財政支出によって同対策を実施することを納税者に説明・納得してもらわねばならない。また、経営全体に着目して支払われる直接支払は、だれがどれだけの支払を受けたかが明瞭であるため、直接支払受給額の経営体間分布が、所得再分配の公正性に関する議論を引き起こす可能性もある。いずれにしても、品目横断的経営安定対策の導入・実施について消費者・一般国民の理解をどのように得るかが今後問われよう。

第２に、品目横断的経営安定対策導入後の畑作物・加工品の市場が、需給事情や消費者ニーズを的確に伝える機能を発揮できるようにする必要がある。同対策の実施で自動的に市場メカニズムが働くわけではない。特に、対象作物の生産・供給の市場対応は、同対策の各年の生産量・品質に基づく支払いや、農林水産省が公表した既存制度の見直し方向に盛られた対策だけでは、市場ニーズに応えられないだろう。とすれば、新たな品目横断的経営安定対策の下では、かつて西村［６］が指摘したように、農業者団体が品目・品種別作付面積や生産量の調整を組織的に実施する“畑作総合調整への組織的対応”がいま以上に必要となる。

引用文献

[1] 調査情報部・特産流通部「米国の砂糖政策と砂糖産業について」『砂糖類情報』、No. 96、2004年、27～40頁。

[2] 服部信司『アメリカ2002年農業法－国内保護増大とWTO農業交渉－』、農林統計協会、2005年

[3] 市田知子「2003年CAP改革のドイツでの実施」『欧州・アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業報告書（平成16年度)』、国際農業交流・食糧支援基金、2005年、53～66頁。

[4] 是永東彦「2003年CAP改革」『欧州・アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業報告書（平成15年度)』、国際農業交流・食糧支援基金、2004年、Ⅰ-1～Ⅰ-23頁。

[5] 是永東彦「CAP改革とフランス農業」『欧州・アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業報告書（平成16年度)』、国際農業交流・食糧支援基金、2005年、19～36頁。

[6] 西村正一「後期畑作農業の過剰基調と生産調整」土井時久・伊藤繁・澤田学『農産物価格政策と北海道畑作』、北海道大学図書刊行会、1995年、30～50頁。

[7] 農林水産物貿易問題研究会『世界貿易機関[WTO]農業関係協定集』、国際食糧農業協会、1995年

[8] 澤田学「甘味資源保護政策と砂糖・でん粉市場」土井時久・伊藤繁・澤田学『農産物価格政策と北海道畑作』、北海道大学図書刊行会、1995年、79～106頁。

[9] USDA FAS. European Agriculture Council agrees radical sugar reform package、GAIN Report No. E35225、2005年

[10] 内山智裕「EUの単一支払制度が農業経営に及ぼす効果－イングランド東部の穀作経営を事例にして－」『2005年度日本農業経済学会論文集』、2005年、445～450頁。

[11] 和田宗利「最近のEUおよび英国における糖業事情ならびにISOセミナーの概要について」『砂糖類情報』、No.101、2005年、17～36頁。

[12] Westcott、P. C. et. al. The 2002 Farm Act: Provisions and Implications for Commodity Markets、USDA Agriculture Information Bulletin No.778、2002年

[13] 全国農業協同組合中央会「改革の気運が高まるアメリカ砂糖政策」『国際農業・食料レター』、No. 123、2005年、1～9頁。