

クロスコンプライアンス 農家と「社会」の責任の境界線は？

環境ジャーナリストの会勉強会

2024年年11月22日

総合地球環境学研究所プログラムディレクター・特任教授

荘林 幹太郎



土地利用革新のための知の集約プログラム



土地利用の根源的な革新による地球環境問題解決に向けた知の集約プログラム

自己紹介

- 1982年 東京大学大学院修士課程を修了後、農林水産省に入省
- 1986年 米国ジョンズホプキンス大学大学院に留学（地理環境学科で修士）
- 1988年 農林水産省構造改善局に帰任
- 1990年 海外経済協力基金へ出向（サブサハラアフリカへの融資業務を担当）
- 1992年 世界銀行に出向（パキスタン農業部門への融資担当）
- 1996年 農林水産省に帰任（かんがい排水事業などを担当）
- 1999年 経済協力開発機構（OECD）に出向（農業の多面的機能に関わる政策議論を担当）
- 2003年 農林水産省に帰任、その後滋賀県農政水産部に出向（環境保全型農業推進等の担当）。その間、東京大学博士（農学）
- 2006年 農林水産省に帰任
- 2007年 学習院女子大学
- 2017年 同大学副学長
- 2023年 総合地球環境学研究所プログラムディレクター

アウトライン

1. 我が国におけるクロスコンプライアンスの導入
2. クロスコンプライアンス小史
3. クロスコンプライアンスは財政による農家支援政策とセット
4. クロスコンプライアンスと環境支払い
5. クロスコンプライアンスの背景：農業と環境の3つの視点
6. 真に重要な観点はクロスコンプライアンスよりもレファランスレベルの設定

我が国におけるクロスコンプライアンスの導入

みどりの食料システム戦略（概要） ～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～ Measures for achievement of Decarbonization and Resilience with Innovation (MeaDRI)

令和3年5月
農林水産省

現状と今後の課題

- 生産者の減少・高齢化、地域コミュニティの衰退
- 温暖化、大規模自然災害
- コロナを契機としたサプライチェーン混乱、内食拡大
- SDGsや環境への対応強化
- 国際ルールメイキングへの参画



「Farm to Fork戦略」(20.5)
2030年までに化学農薬の使用及びリスクを50%減、有機農業を25%に拡大



「農業イノベーションアジェンダ」(20.2)
2050年までに農業生産量40%増加と環境フットプリント半減

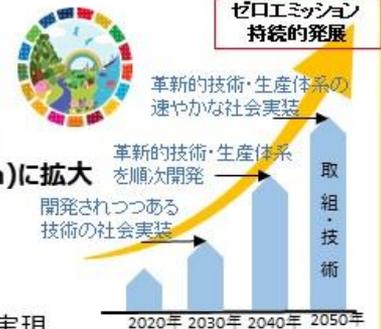
**農林水産業や地域の将来も
見据えた持続可能な
食料システムの構築が急務**

持続可能な食料システムの構築に向け、「みどりの食料システム戦略」を策定し、中長期的な観点から、調達、生産、加工・流通、消費の各段階の取組とカーボンニュートラル等の環境負荷軽減のイノベーションを推進

目指す姿と取組方向

2050年までに目指す姿

- 農林水産業のCO2ゼロエミッション化の実現
- 低リスク農業への転換、総合的な病害虫管理体系の確立・普及に加え、ネオニコチノイド系を含む従来の殺虫剤に代わる新規農薬等の開発により化学農薬の使用量（リスク換算）を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を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
- 2030年までに食品製造業の労働生産性を最低3割向上
- 2030年までに食品企業における持続可能性に配慮した輸入原材料調達の実現を目指す
- エリートツリー等を林業用苗木の9割以上に拡大
- ニホンウナギ、クロマグロ等の養殖において人工種苗比率100%を実現



戦略的な取組方向

2040年までに革新的な技術・生産体系を順次開発（技術開発目標）

2050年までに革新的な技術・生産体系の開発を踏まえ、

今後、「政策手法のグリーン化」を推進し、その社会実装を実現（社会実装目標）

※政策手法のグリーン化：2030年までに施策の支援対象を持続可能な食料・農林水産業を行う者に集中。

2040年までに技術開発の状況を踏まえつつ、補助事業についてカーボンニュートラルに対応することを目指す。

補助金拡充、環境負荷軽減メニューの充実とセットでクロスコンプライアンス要件を充実。

※革新的技術・生産体系の社会実装や、持続可能な取組を後押しする観点から、その時点において必要な規制を見直し。地産地消型エネルギーシステムの構築に向けて必要な規制を見直し。

期待される効果

経済

持続的な産業基盤の構築

- ・輸入から国内生産への転換（肥料・飼料・原料調達）
- ・国産品の評価向上による輸出拡大
- ・新技術を活かした多様な働き方、生産者のすそ野の拡大

社会

**国民の豊かな食生活
地域の雇用・所得増大**

- ・生産者・消費者が連携した健康的な日本型食生活
- ・地域資源を活かした地域経済循環
- ・多様な人々が共生する地域社会

環境

**将来にわたり安心して
暮らせる地球環境の継承**

- ・環境と調和した食料・農林水産業
- ・化石燃料からの切替によるカーボンニュートラルへの貢献
- ・化学農薬・化学肥料の抑制によるコスト低減

アジアモンsoon地域の持続的な食料システムのモデルとして打ち出し、国際ルールメイキングに参画（国連食料システムサミット（2021年9月）など）



RIHN

出典：農林水産省（2021）

我が国におけるクロスコンプライアンスの導入

環境負荷低減のクロスコンプライアンスのイメージ

- 今後、農林水産省の全ての事業において、最低限行うべき環境負荷低減の取組の実践を要件化することにより、支援の実施により新たな環境負荷が生じないようにする。



環境にやさしく
生産性も高い農業へ！



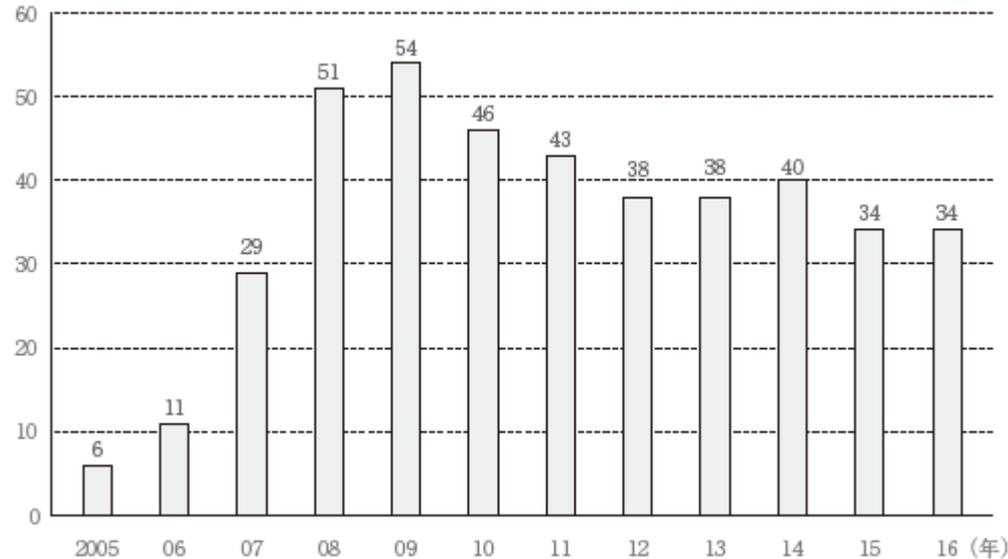
最低限行うべき取組 (例)

- | | |
|---|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> 肥料・農薬の使用状況の記録・保存 | → 使用量を把握して次期作に向けた化学肥料・化学農薬の使用量の低減につなげる |
| <input checked="" type="checkbox"/> 作物の生育や土壌養分に応じた施肥 | → 必要な量のみ施肥を行い、化学肥料の使用量の低減につなげる |
| <input checked="" type="checkbox"/> 農薬ラベルの確認・遵守、農薬の飛散防止 | → 周辺環境への影響を最低限にする |
| <input checked="" type="checkbox"/> 電気・燃料の使用状況のこまめな確認、記録・保存 | → 使用量を把握して不必要・非効率なエネルギー消費を防ぐ |

我が国におけるクロスコンプライアンスの導入

ただし、補助金に環境要件を設定すること自体は以前から行われていた。

図5-2 クロスコンプライアンス要件が付与されている事業数



出典：農林水産省生産局（2017）をもとに筆者作成

出典：莊林・佐々木（2018）

今回の措置は、

- 「クロスコンプライアンス」という用語を使用したこと
- すべての補助金を対象にしたこと、が大きな特徴

クロスコンプライアンス小史

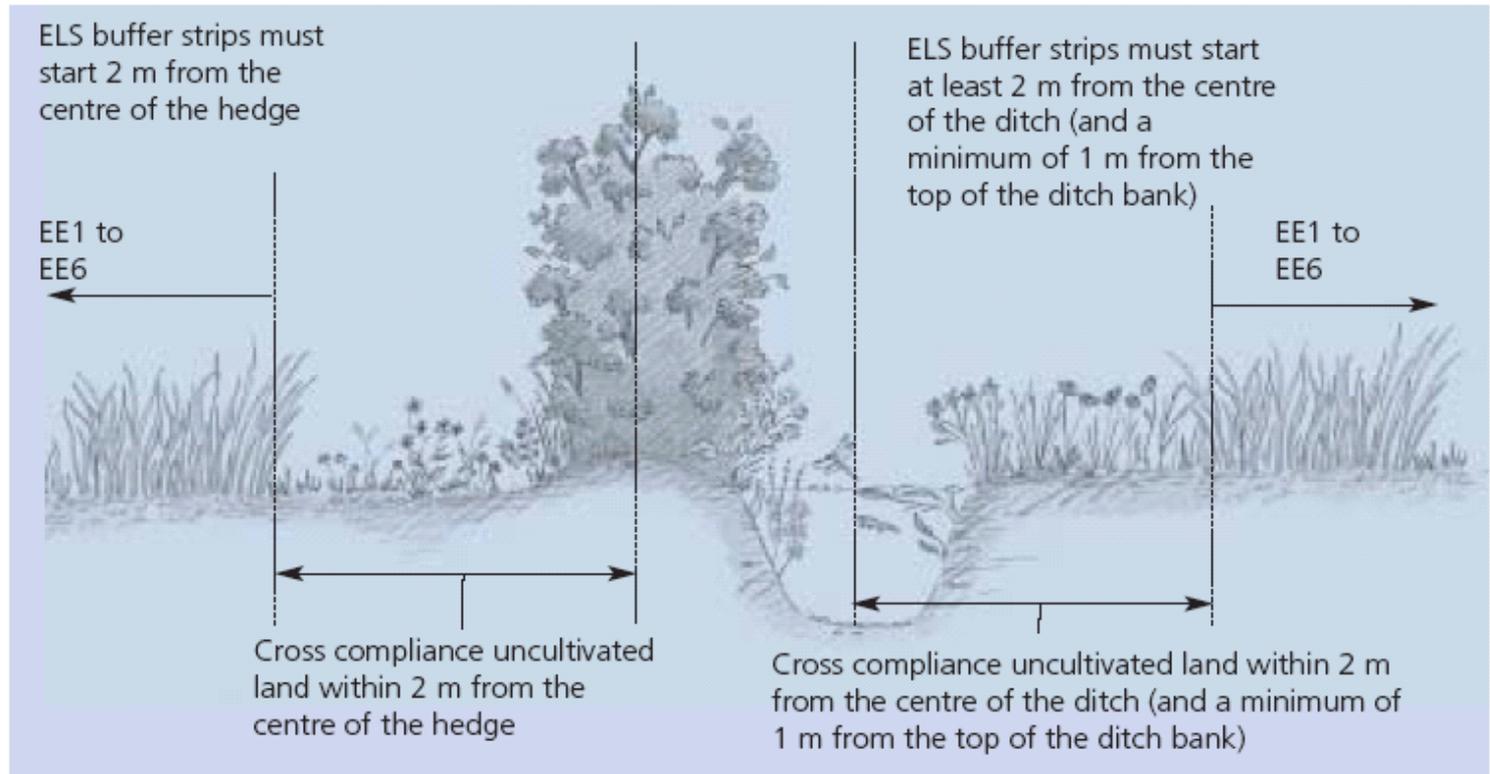
スタートは米国での1980年代の価格や所得支持の受給条件としての「保全コンプライアンス」や「湿地コンプライアンス」

これらのコンプライアンスとは1985年の農業法に盛り込まれたもので、連邦政府の価格支持や所得支持などのプログラムの受給条件として浸食の高リスク地帯や湿地帯での耕作に対しての保全措置を義務付けるもの

→対象地域を限定して課す

クロスコンプライアンス小史

- 現在、最も包括的なクロスコンプライアンスを適用しているのは欧州連合（EU）の共通農業政策。2005年からは加盟国にクロスコンプライアンスの導入を義務付け→所得支持のための「直接支払」の受給条件
- 環境要件だけではなく、動物福祉や食品衛生に関する要件も。また、法規制とそれ以外の要件も混在（下は一事例）。



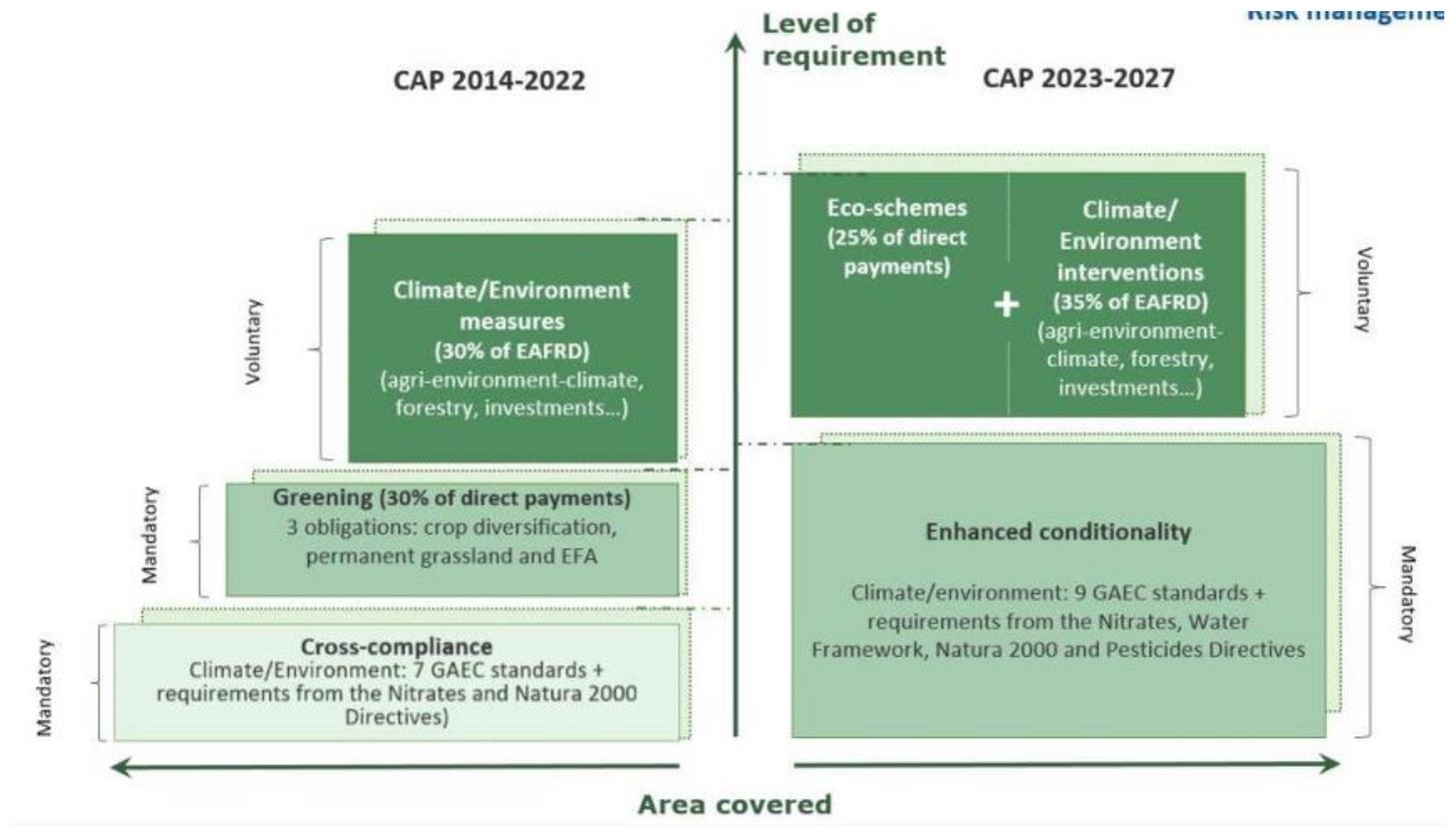
E Uのクロスコンプライアンスのイメージ（2013年までの条件の抜粋）

環境課題	義務的規制	任意規制
土壌浸食: 適切な処置で土壌を保護	-最小土壌カバー -土壌に固有の状態を反映する最低限の土地管理	-段丘の保持
土壌有機物: 適切な慣行で土壌有機物レベルを保持	-刈り株管理	-輪作規格
土壌構造: 適切な措置で土壌構造を保持		-適切な機械の使用
最低限の保全: 最低限の保全を実施し、生息地の劣化を阻止	-適切な生垣、池、水路、樹木などが複数または単体で存在する場所の風景および地形の保持	-最低放牧頭数および適切な体制 生息地の設立または保護
	-望まない植生の農地への侵入を阻止 -永久牧草地の保護	- オリーブ樹木の侵食を阻止 -オリーブの森や蔓を良い生長状態に保つ
水の保護と管理: 水を汚染、流出などから保護し、水利用を管理する	--水路沿いにバッファストリップを設置（2012年までに実施） -灌漑のための水利用に許認可が必要な場合は、許認可プロセスを遵守する	

クロスコンプライアンス小史

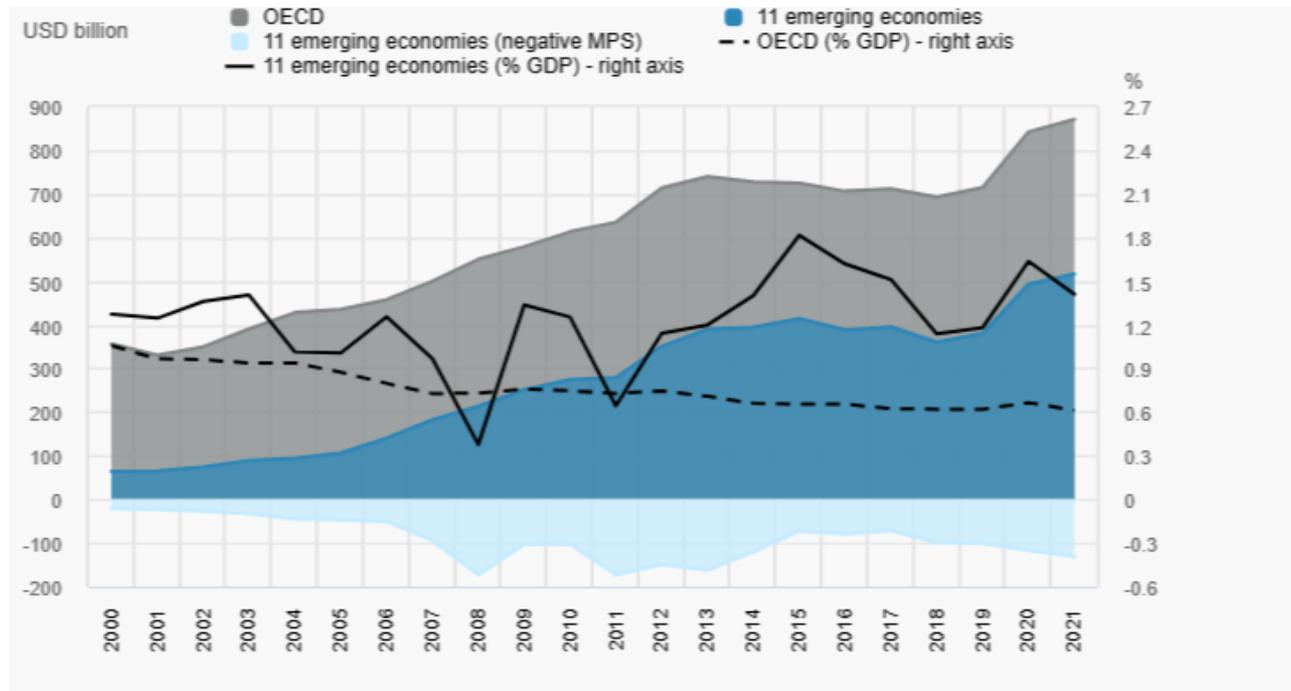
EUの現行CAPでは「クロスコンプライアンス」という用語を廃棄して「コンディショナリティ」に変更

広範囲に適用：たとえば、フランスでは農地面積の88%がコンディショナリティ適用



クロスコンプライアンスは財政による農家支援政策とセット

- クロスコンプライアンスの前提は、農家に対する財政支援の存在
 - OECD諸国では程度の差はあれ、財政支援は一般的
 - 中国やインドなどの新興諸国も農家支援を増加させる傾向



Notes: Negative MPS for OECD countries, mostly reflecting adjustments for higher feed costs due to positive MPS for feed commodities, averaged USD 461 million per year between 2000 and 2021, and is therefore too small to be visible on the graph.

The OECD total does not include the non-OECD EU Member States. Latvia and Lithuania are included only from 2004.

The 11 emerging economies include Argentina, Brazil, China, India, Indonesia, Kazakhstan, the Philippines, Russian Federation, South Africa, Ukraine and Viet Nam.

Source: OECD (2022), "Producer and Consumer Support Estimates", OECD Agriculture statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-en>.

クロスコンプライアンスは財政による農家支援政策とセット

EUを離脱した英国では、EU時代にクロスコンプライアンスの対象としていた所得支持のための直接支払をすべて環境支払に転換することとしたため、「クロスコンプライアンス」自体を撤廃



クロスコンプライアンスは財政による農家支援政策とセット

- クロスコンプライアンスの対象となる財政支援が農家にとって大きいほど、クロスコンプライアンスは「規制的」手法としての色彩が強くなる。
 - たとえば、1万円の補助金を受給する際のクロスコンプライアンス遵守費用が1.5万円なら、当該補助金を受給しなくなる。そのような観点では強制的な「規制」色は薄く見える。
 - しかし、補助金が10万円なら受給しない選択肢は実質的にないことから、規制としての効力を持つ。

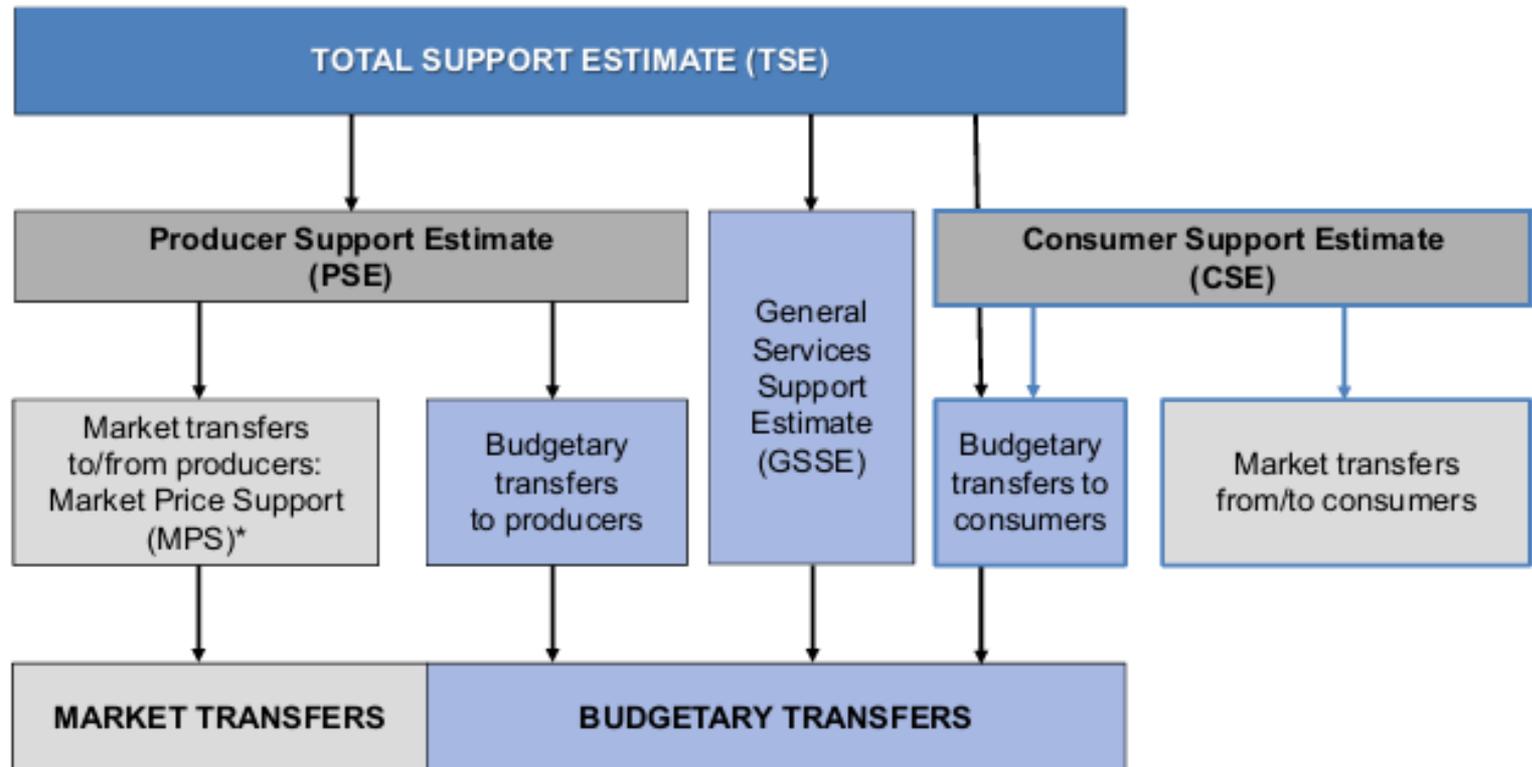
→クロスコンプライアンスのハードルの高さは当該補助金のボリュームと密接に関係

→クロスコンプライアンス水準の高低のみについて国際比較をすることは無意味

クロスコンプライアンスは財政による農家支援政策とセット

他の産業にはない多様な政策支持を行っているのが農業分野

Figure 2.4. Structure of agricultural support indicators



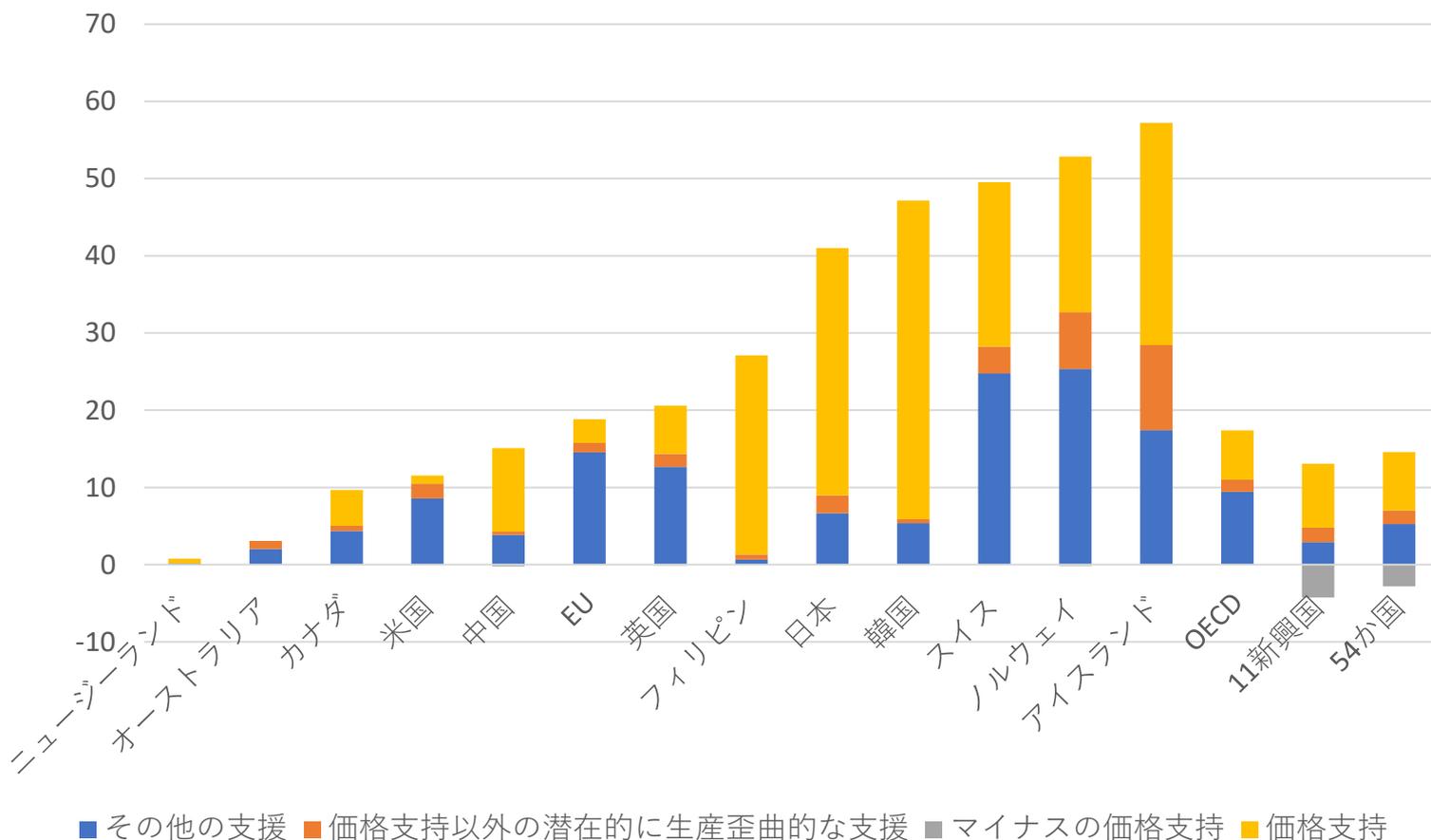
Note: *Market Price Support (MPS) is net of producer levies and excess feed cost.

Source: Annex 2.A.

クロスコンプライアンスは財政による農家支援政策とセット

- 日本は、農家支援は大きい方だが個別農家に対する財政支援は思いのほか小さい。→高い水準のクロスコンプライアンスをかける

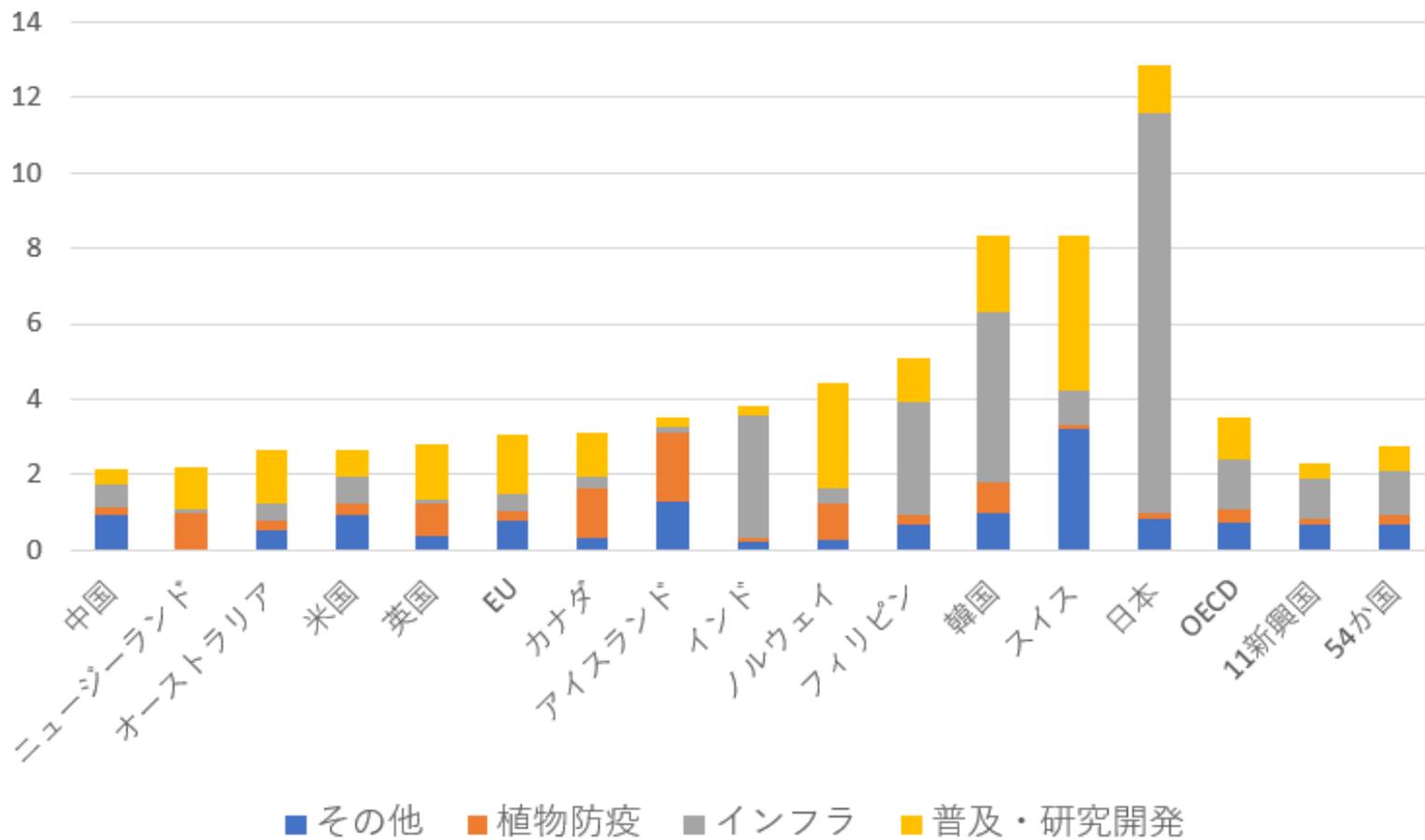
農家手取りに対するPSEの割合と内訳 (%)



クロスコンプライアンスは財政による農家支援政策とセット

個別農家ではなく、農業部門全体に対する支援（GSSE）が大きいのが日本の特徴

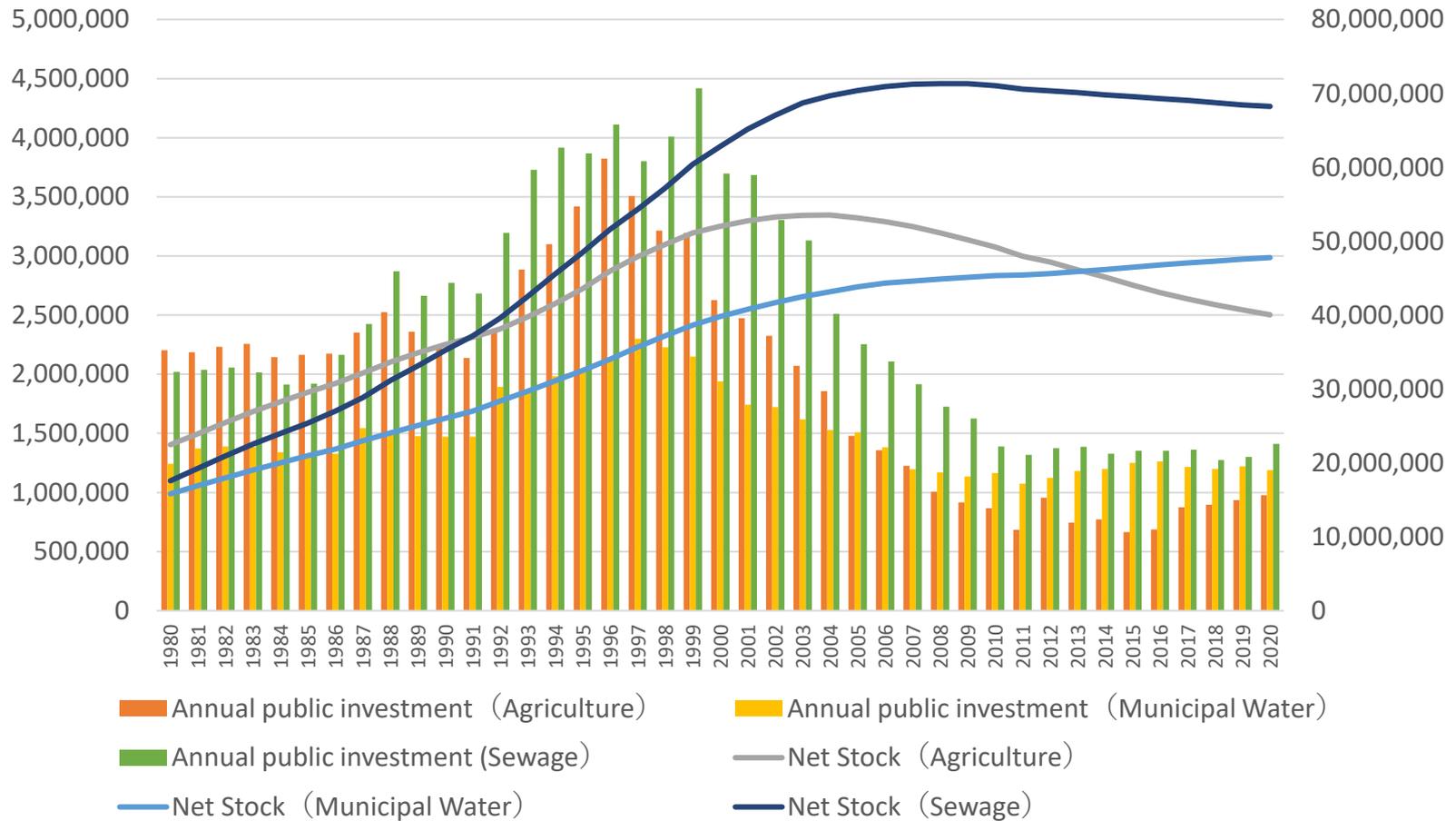
農業生産額に対するGSSE（農業部門全体への支援）の比率（%）



クロスコンプライアンスは財政による農家支援政策とセット

減耗する水利ストックが日本のGSSEの特殊性の背景

Net Stock of Major Public Infrastructure in Japan (million Yen: 2015 Prices)



Source: Created from the data of Cabinet Office (2023): [社会資本ストック推計 - 内閣府 \(cao.go.jp\)](https://www.cao.go.jp/soccap/stock/)

クロスコンプライアンスは財政による農家支援政策とセット

- EUは所得支持のための直接支払が重厚なので、それに対する野心的なクロスコンプライアンスをかけやすい。

Figure 4: Total planned public expenditure under CSPs at EU level according to type of instrument/intervention from both EAGF and EAFRD, including national co-financing (2023-2027) (in EUR billion)

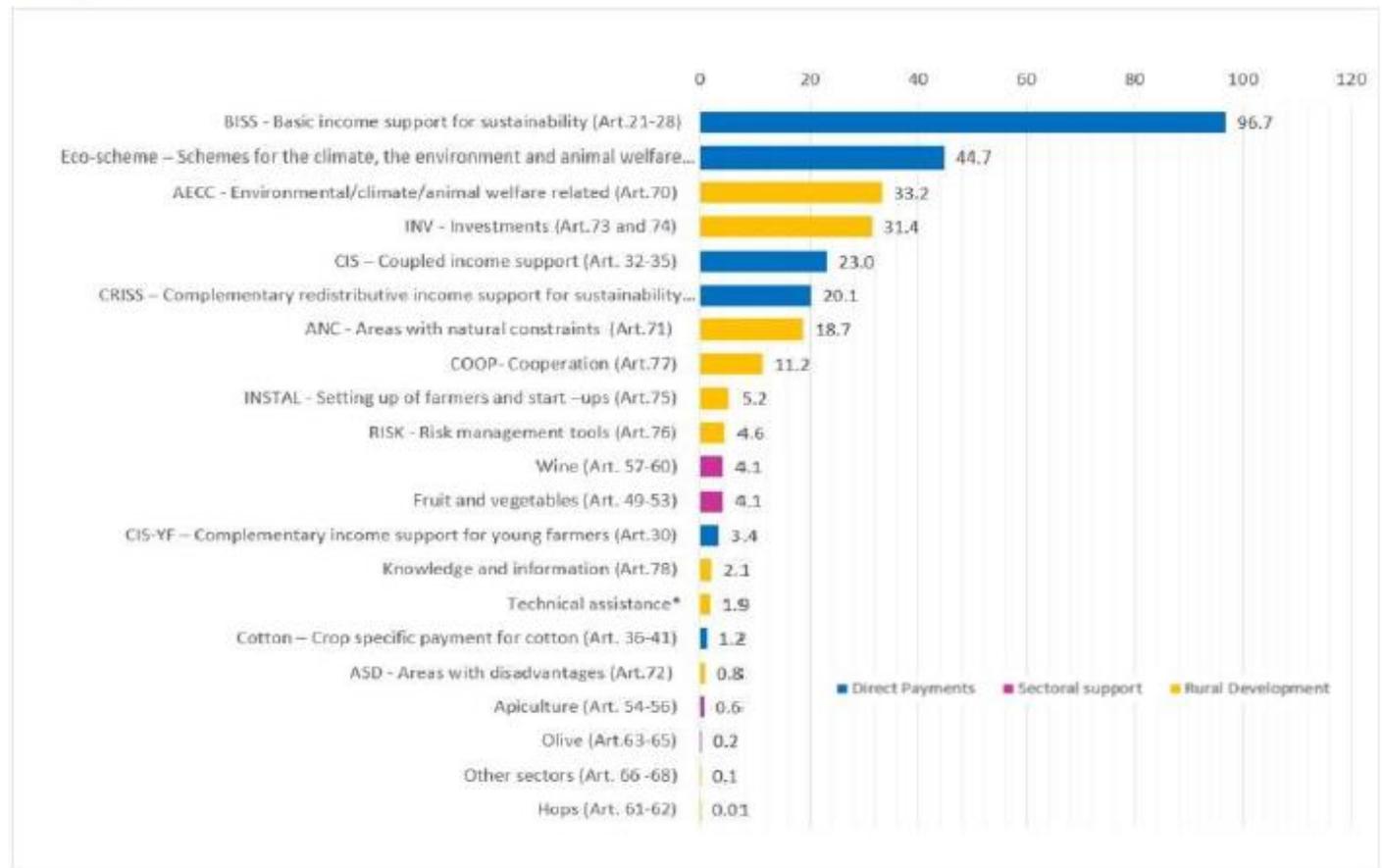
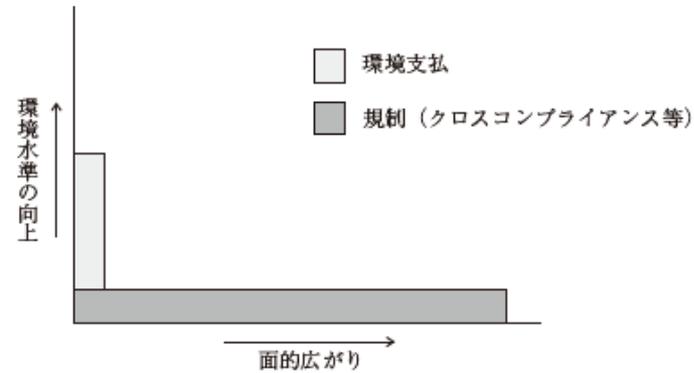
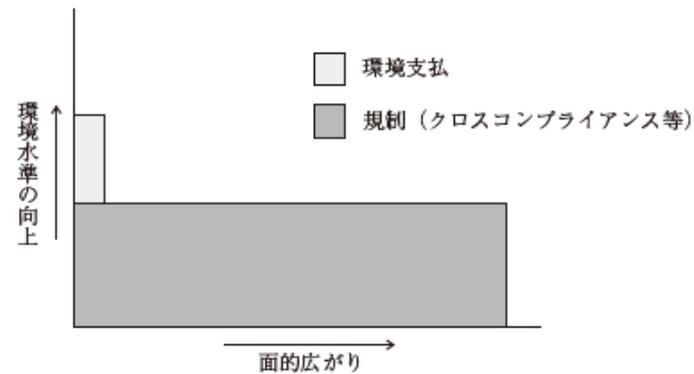


図4-4 農業環境政策の3つのパターン

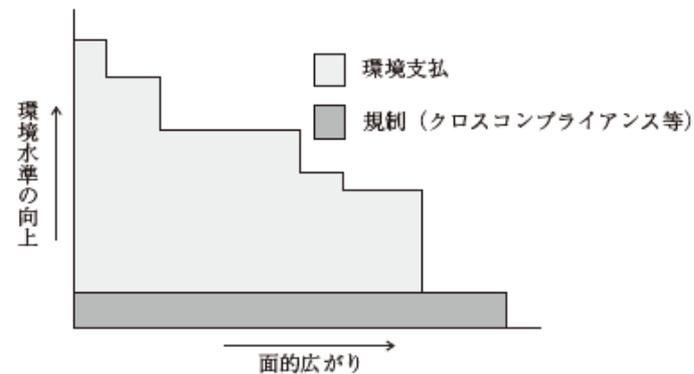
パターン1：積極的な農業環境政策を実施しないタイプ



パターン2：規制的手法を中心とするタイプ



パターン3：環境支払いを中心とするタイプ



出典：筆者作成

出典：荘林・佐々木（2018）



クロスコンプライアンスと環境支払い

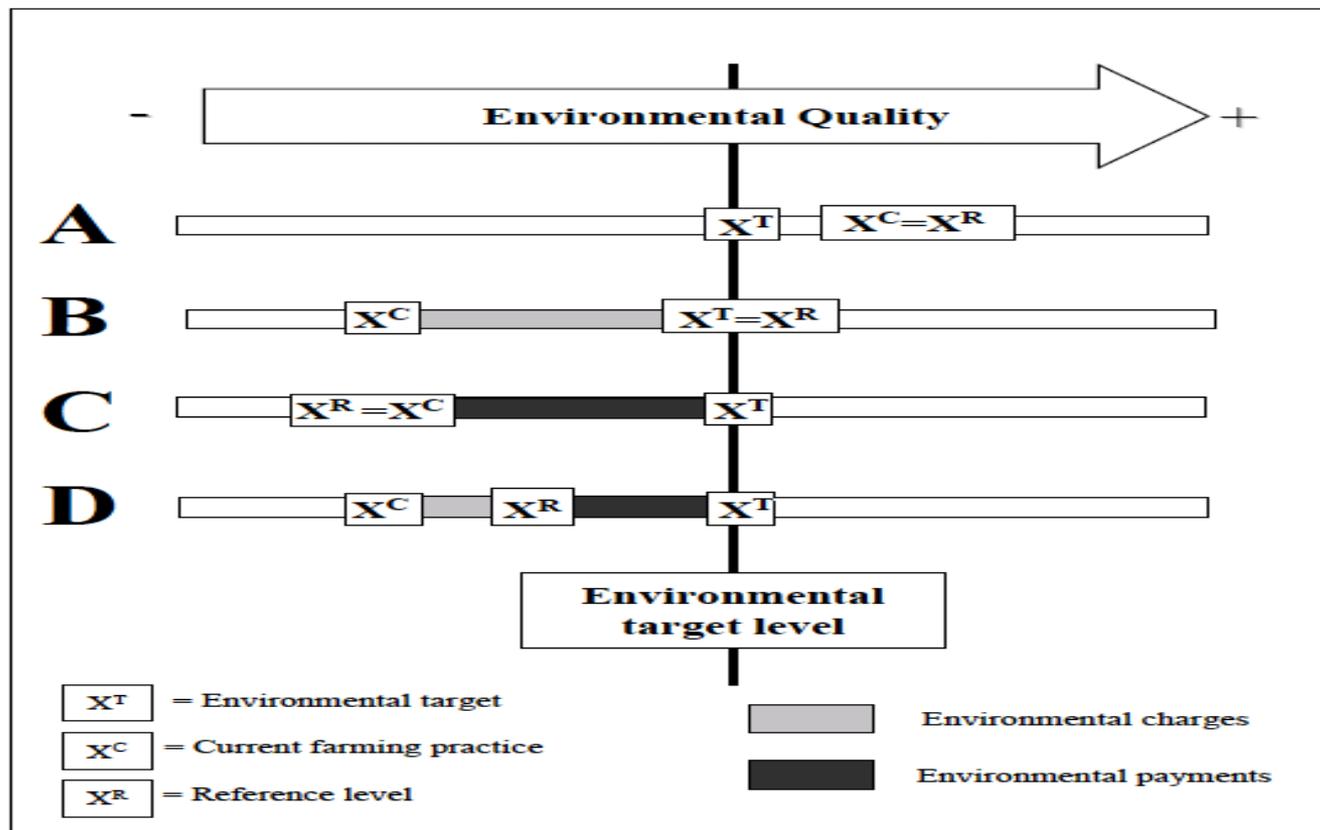
農業と環境の関係性を改善するのが農業環境政策。その中でクロスコンプライアンスと環境支払は農業分野のみに特有

		目的				
		地球環境問題			地域的な環境問題	
手法の大項目	小項目	地球温暖化緩和	生物多様性保全	バイオマスの利活用	水質保全	景観保全
1. 規制的手法	規制	×	○	×	△	○
	クロスコンプライアンス	△	△	×	○	×
	規制型の排出権取引	×	×	×	×	×
2. 経済的手法	課税	△	×	×	×	×
	規制+オフセット型の排出権市場	○	×	△	×	×
	環境支払い	○	○	×	△	×
	固定価格買い取り制度	○	×	○	×	×
3. 自発的手法	ラベリング（公的）	△	△	×	○	×
	ラベリング（民間）	△	○	△	○	△
	グリーンツーリズム	×	×	×	×	○
	CSR	△	×	×	×	△

クロスコンプライアンスと環境支払い

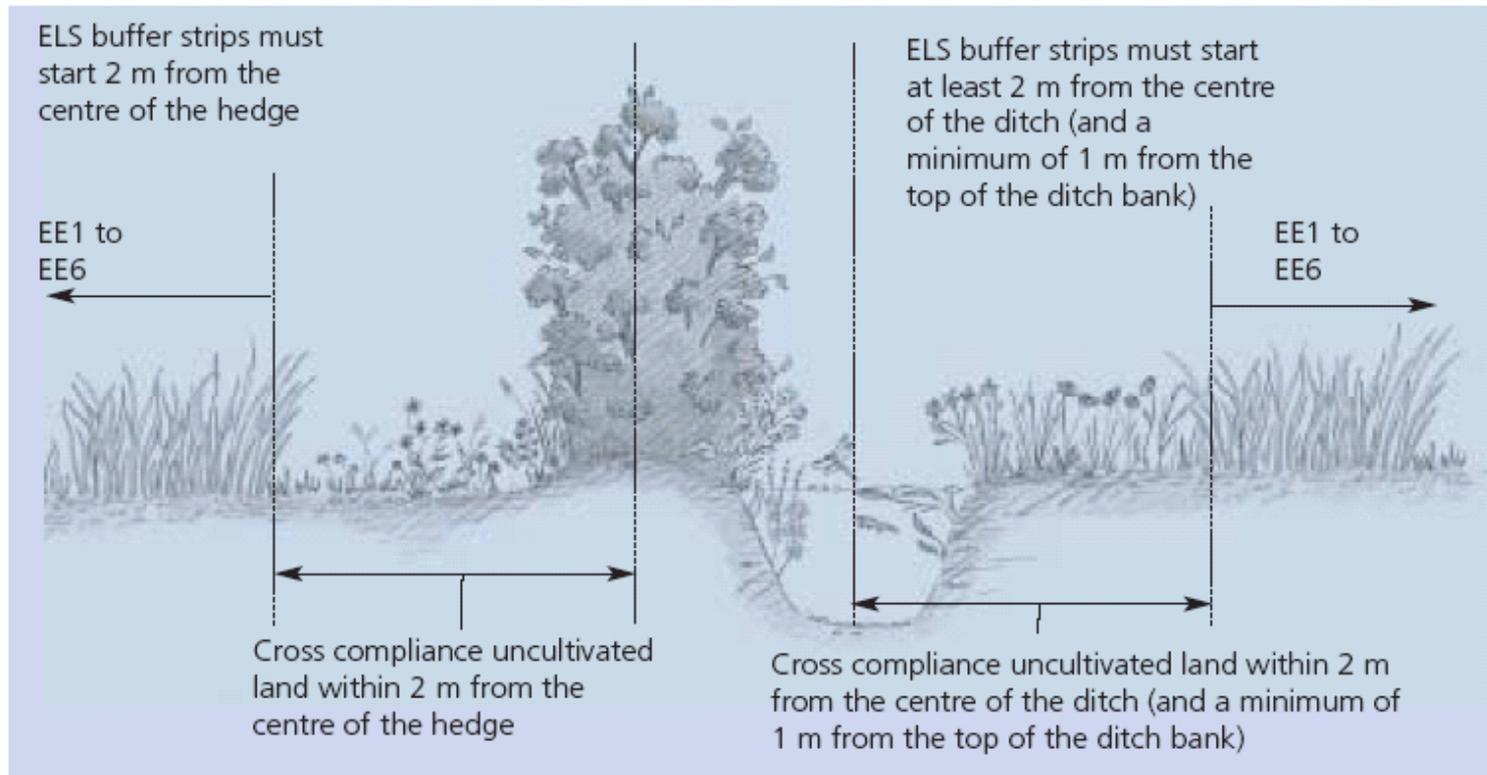
クロスコンプライアンスと環境支払い：両者の境界が「レファランスレベル」

Chart A5.1. Allocation of environmental costs and benefits



クロスコンプライアンスと環境支払い

クロスコンプライアンスと環境支払いの補完性のイメージ



© Defra (Catherine Grundy)

クロスコンプライアンスと環境支払い

加盟国	レファランスレベル	環境支払い対象行為
AT	<p>硝酸塩指令下の農場レベル要件に施肥, 肥料, 堆肥, 下水汚泥を使用してはならない期間が指定:</p> <p>10月15日と2月1日 (専門作物の場合), または2月15日までの間 (他の耕地面積)</p>	<p>地下水および地上水の汚染防止 (対策22)</p> <p>最新の施肥投入量データを記録; 10月15日から2月15日 (専門作物の場合) または2月28日 (他の耕作地) は化学肥料を禁止 (これはクロスコンプライアンス要求での禁止期間より二週間長い)</p>
		<p>侵食のリスクを抱えた耕地面積の管理 (対策23)</p> <p>対策22 (上記) にも参加せねばならず, 土地と地質に関して特定の基準を満たさなくてはならない; すき起し, 放牧, 肥料, 下水汚泥および植物保護製品の使用は禁止; 初年度に芝生のミックスを種蒔きし, 毎年の草刈りや刈り込みで管理を行う</p>
ES (Val)	<p>法的に濫用されていると宣言された帯水層からの水によって土地が灌漑されている場合, 農家はそのような水利用の権利があることを証明しなくてはならない。それぞれの流域の管理主体によって定められた規定により灌漑水の測定システムを導入, 維持しなくてはならない。</p>	<p>湿地帯における持続可能な米の作付 (生物多様性にも効果がある)</p> <p>全ての農作業の記録を残し, 水を保持する構造を維持し, 切った稲わらを使用しなくてはならない; 収穫の後は少なくとも3.5ヶ月は地域をたん水しておくか, あるいは作付の季節以外はたん水によって雑草を制限する; あるいは早くとも2月1日まではわらと切り株をそのままにし, ローターベーターを用いて雑草を制御する</p>
UK (Eng)	<p>生垣および水路には耕作がされておらず, 除草剤や農薬が使用されていない2メートルのバッファストリップを設けなくてはならない</p>	<p>耕作地から2メートル, 4メートルおよび6メートルのバッファストリップ (EE1,2および3)</p> <p>GAEC2メートル帯が終わるところから始まらなくてはならない (これはクロスコンプライアンス基準に追加が必要である)</p>

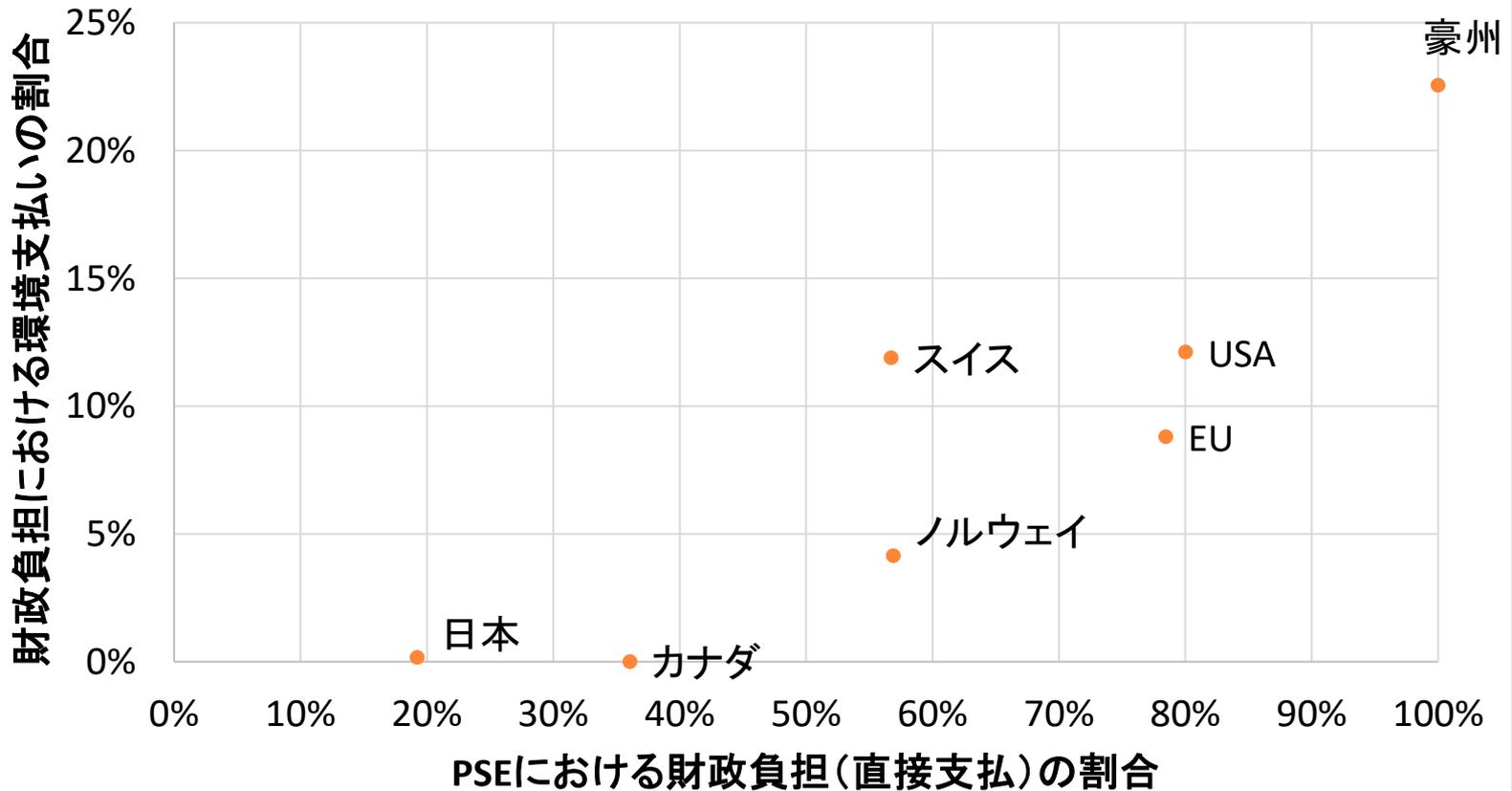
クロスコンプライアンスと環境支払い

加盟国	レファランスレベル	環境支払い対象行為
AT	使用されていない耕地はグリーンカバーがなくてはならない；藁の焼却は禁止。	とうもろこしの二重作付（対策24） 植え付けから8週間以内に、とうもろこし作物を草または草／マメ科植物のミックスで二重作付する；二重作付した作物を、作付の年にすき起しをすることは許可されていない
ES (Val)	農家はオリーブの木を除去してはならない。	傾斜面に永年性作物を植え付け、侵食管理および景観管理を行う。

クロスコンプライアンスと環境支払い

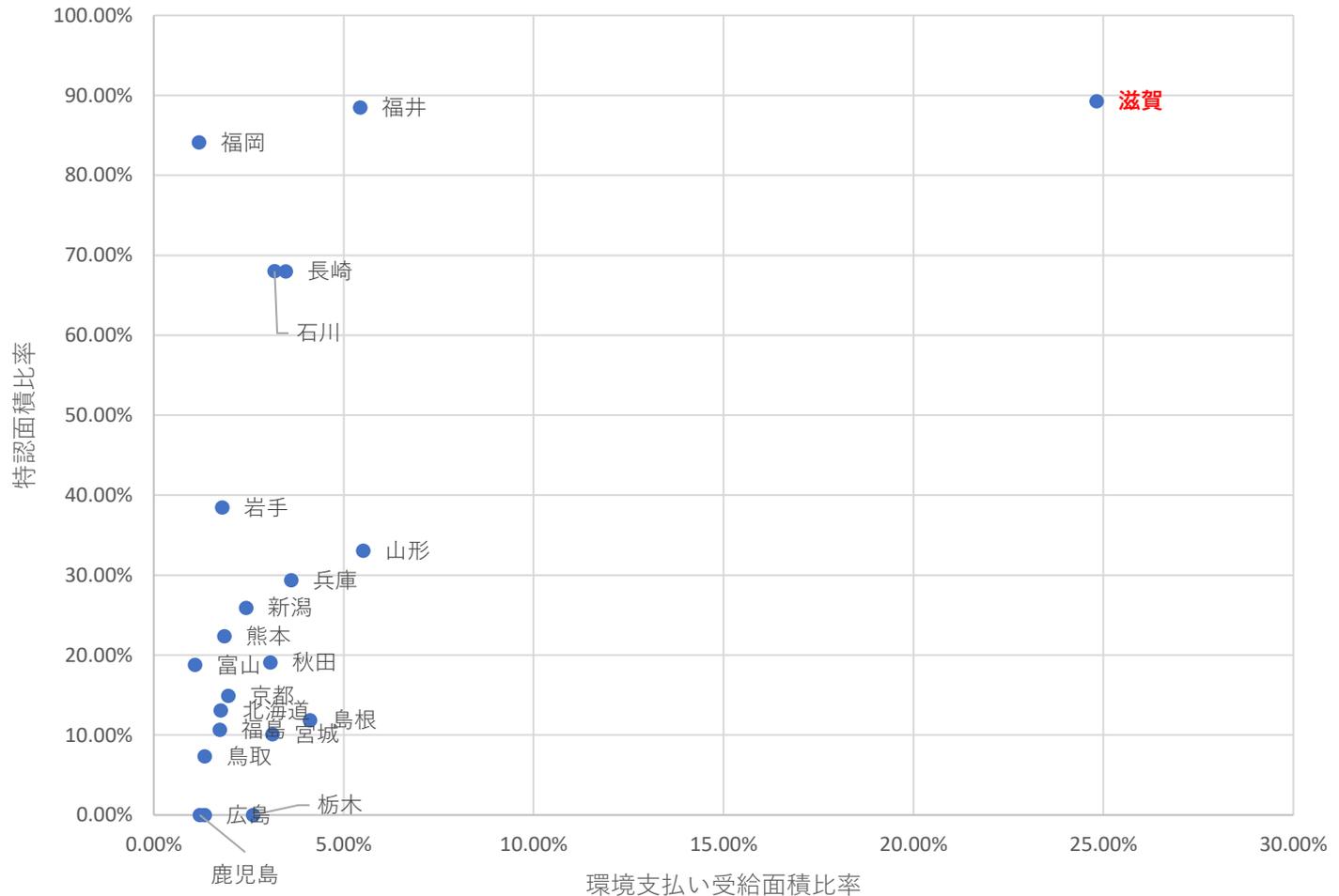
最も重要なインセンティブ措置である環境支払いとクロスコンプライアンスはOECD諸国のなかでも低い水準

PSEにおける財政負担(直接支払)の割合と財政負担における環境支払いの割合(2012~2014の平均値)



クロスコンプライアンスと環境支払い

ただし滋賀県だけは国際的な水準を実現

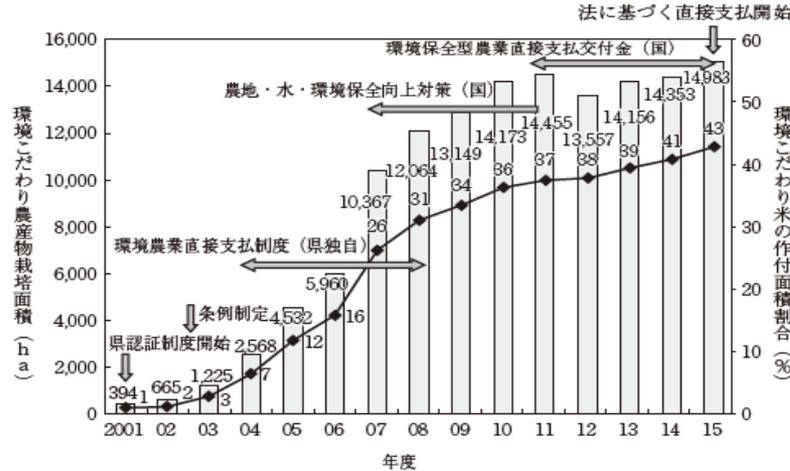


出典:農林水産省の環境保全型農業直接支払いデータにより作成

クロスコンプライアンスと環境支払い

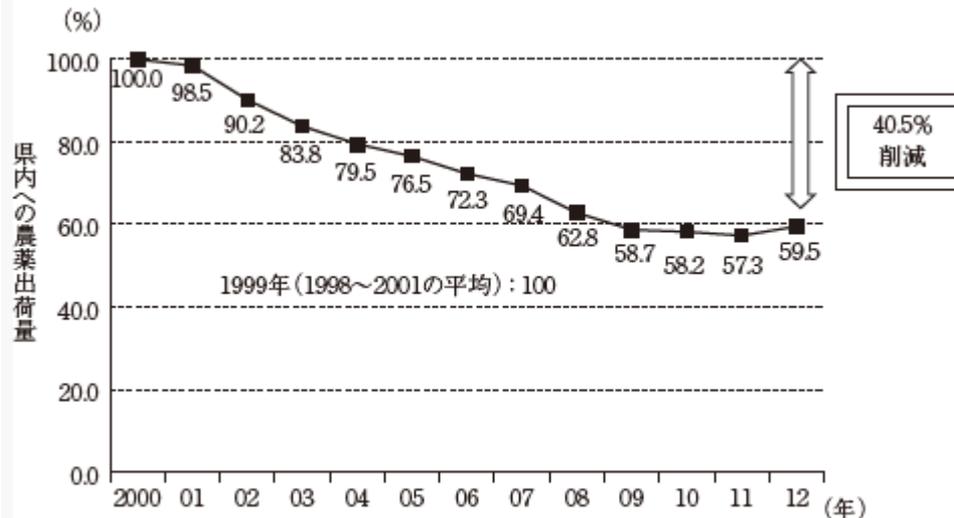
ただし滋賀県だけは国際的な水準を実現

図10-2 滋賀県における環境こだわり農産物栽培面積の推移



出典：森野 (2016)

図10-3 滋賀県における化学合成農薬使用量の推移



出典：森野 (2016)

出典：森野(2016)を荘林・佐々木(2018)で引用

クロスコンプライアンスと環境支払い

ただし滋賀県だけは国際的な水準を実現→分権的制度設計の重要性

- 農政分野でも滋賀はもともと革新的（集落営農、転作のブロックローテーションなど）
- 全国的に稀有な事例である農業と環境の関係性改善に焦点を当てた「環境こだわり農業推進条例」（2003年）を制定。⇒政策目的間のトレードオフを条例レベルで明示

表10-1 環境こだわり農業推進条例の主要条文

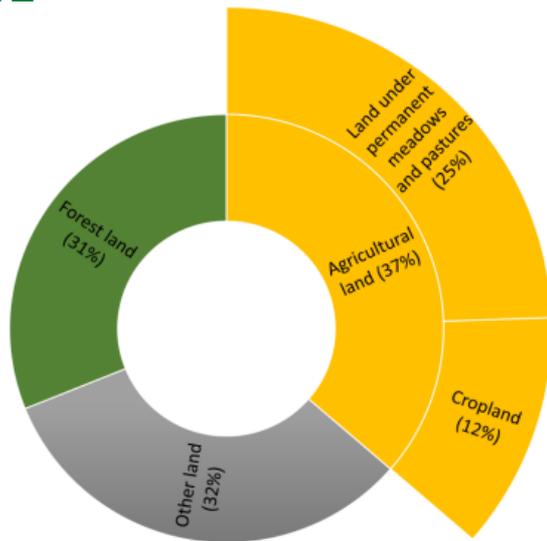
番号	条文
3条	県は、環境こだわり農業の推進に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、および実施するものとする。
7条	知事は、環境こだわり農業の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な計画（以下「基本計画」という。）を策定するものとする。
8条	知事は、農業者等が環境こだわり農業を行うに当たり、そのよりどころとなる営農に関する技術的な指針（以下「営農技術指針」という）を策定するものとする。 2 営農技術指針には、次に掲げる事項を定めるものとする。 (1) 化学合成農薬および化学肥料の使用量が慣行的使用量を相当程度下回って行われる営農方法に関する事項 (2) たい肥その他の有機質資材の適正な使用に関する事項 (3) 農業排水の適正な管理に関する事項 (4) その他環境こだわり農業を行うに当たって必要な事項
12条	県は、環境こだわり農業の推進を図るに当たっては、農業が多面的機能を有することにかんがみ、農業による良好な景観の形成および再生可能なエネルギー資源の供給の促進ならびに農業の自然循環機能の維持増進を図るため必要な施策を講ずるものとする。
13条	農業者等は、県内において次の各号のいずれにも該当する生産計画に従い農産物を生産したときは、規則で定めるところにより、知事に申請して、当該農産物が当該生産計画に従い生産されたものである旨の認証を受けることができる。
14条 2項	知事は、前項の規定により生産計画の提出があった場合において、当該生産計画に定められた内容が次に掲げる基準に適合すると認めるときは、生産計画を認定するものとする。 (1) 次に掲げる要件を満たす栽培方法を定めたものであること。 ア 化学合成農薬および化学肥料の使用量がそれぞれ慣行的使用量の5割以下であること。 イ たい肥その他の有機質資材の適正な使用の方法として知事が定める方法が用いられていること。 ウ 農業排水を適正に管理するための技術として知事が定める技術が用いられていること。 エ その他環境との調和に配慮した措置として知事が定める措置が講じられていること。（以下、略）
24条	県は、協定を締結している農業者等に対し、当該協定に基づく環境こだわり農業の円滑な実施のため必要があるときは、経済的助成その他の支援を行うことができる。

出典：条例より筆者抜粋

出典：荘林・佐々木（2018）

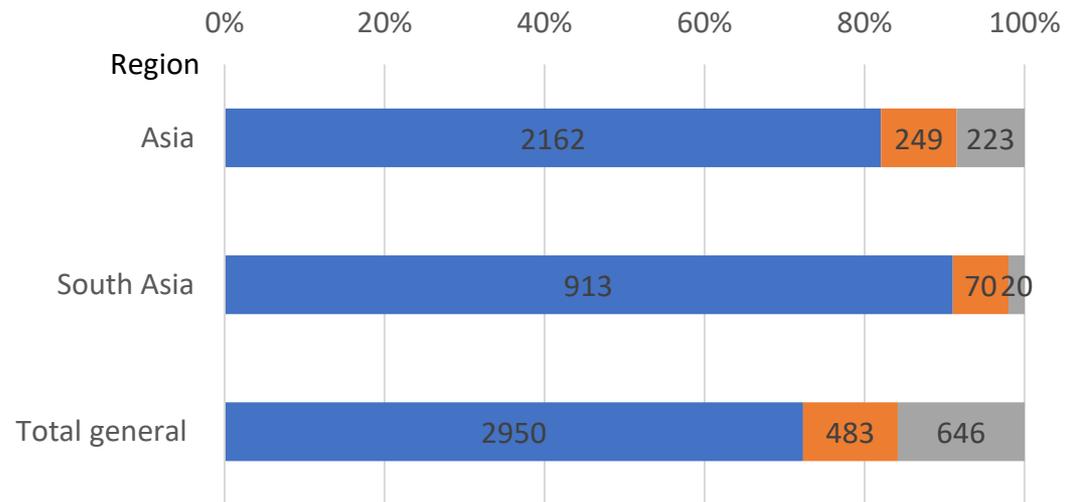
クロスコンプライアンスの背景：農業と環境の3つの視点

最大の土地、水資源の利用者



■ Agricultural land (37%) ■ Forest land (31%) ■ Other land (32%)

Total Water and Total Freshwater Withdrawals for Human Use, and Percentage of Total Water Withdrawals, 2018



■ Agricultural Water Withdrawal km³/year
■ Municipal Water Withdrawal km³/year
■ Industrial Water Withdrawal km³/year

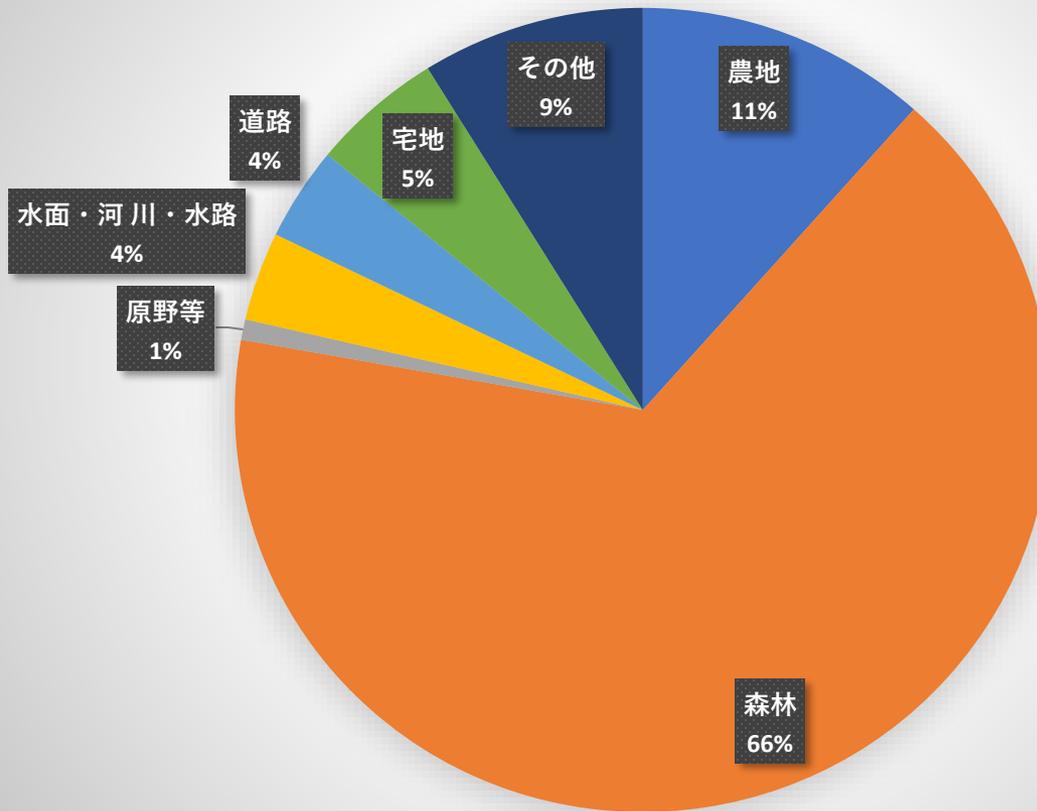
出典：FAO [Land use statistics and indicators \(fao.org\)](http://www.fao.org/landuse)

出典：The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture 2021 – Systems at breaking point (fao.org) をもとに作成

クロスコンプライアンスの背景：農業と環境の3つの視点

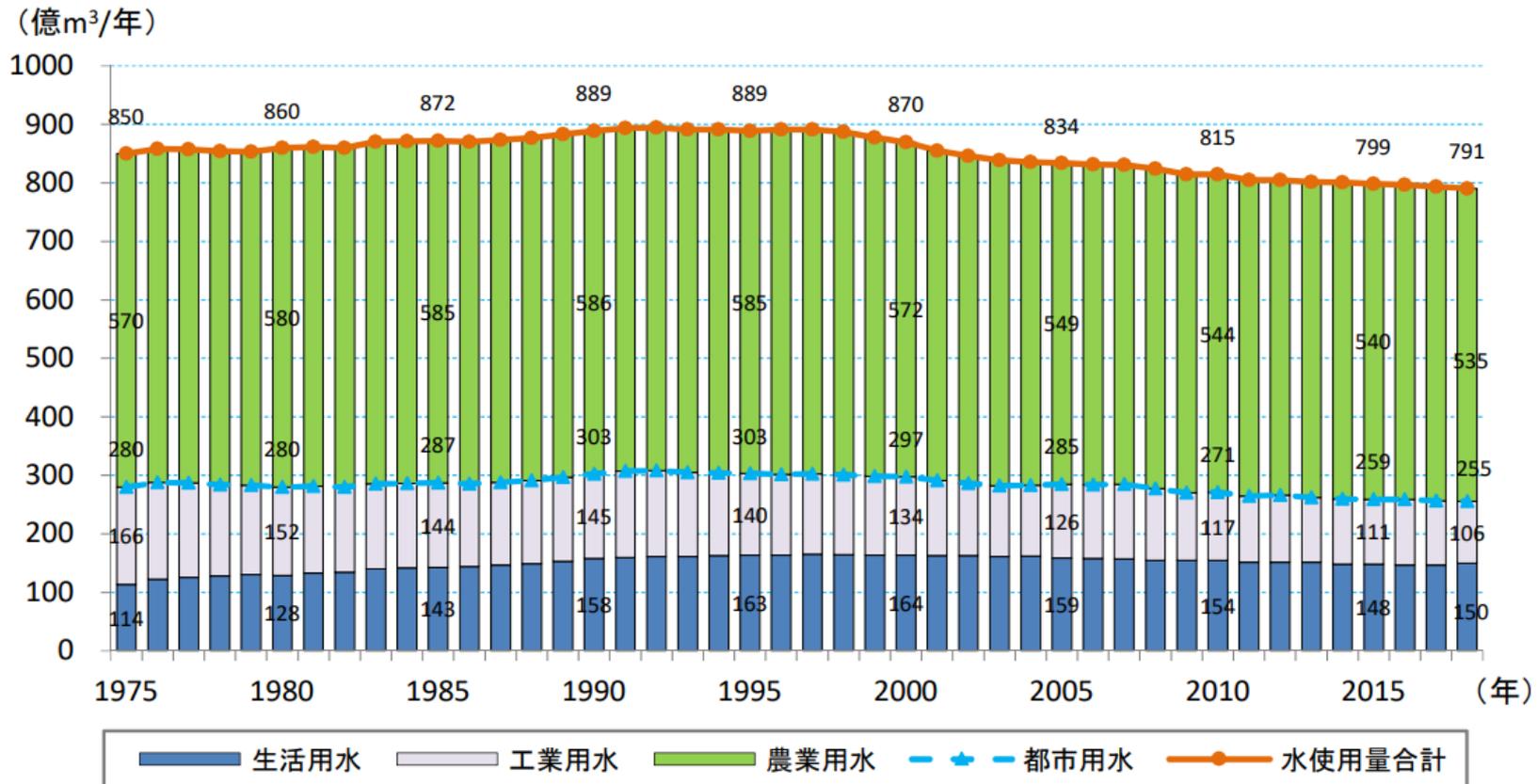
最大の土地、水資源の利用者：日本の場合は農地のシェアは大きくないものの、森林以外の1/3

国土面積の内訳（令和2年）



クロスコンプライアンスの背景：農業と環境の3つの視点

最大の土地、水資源の利用者：日本でも最大の水利用部門は農業（水田はおおむね100%、畑地は25%）

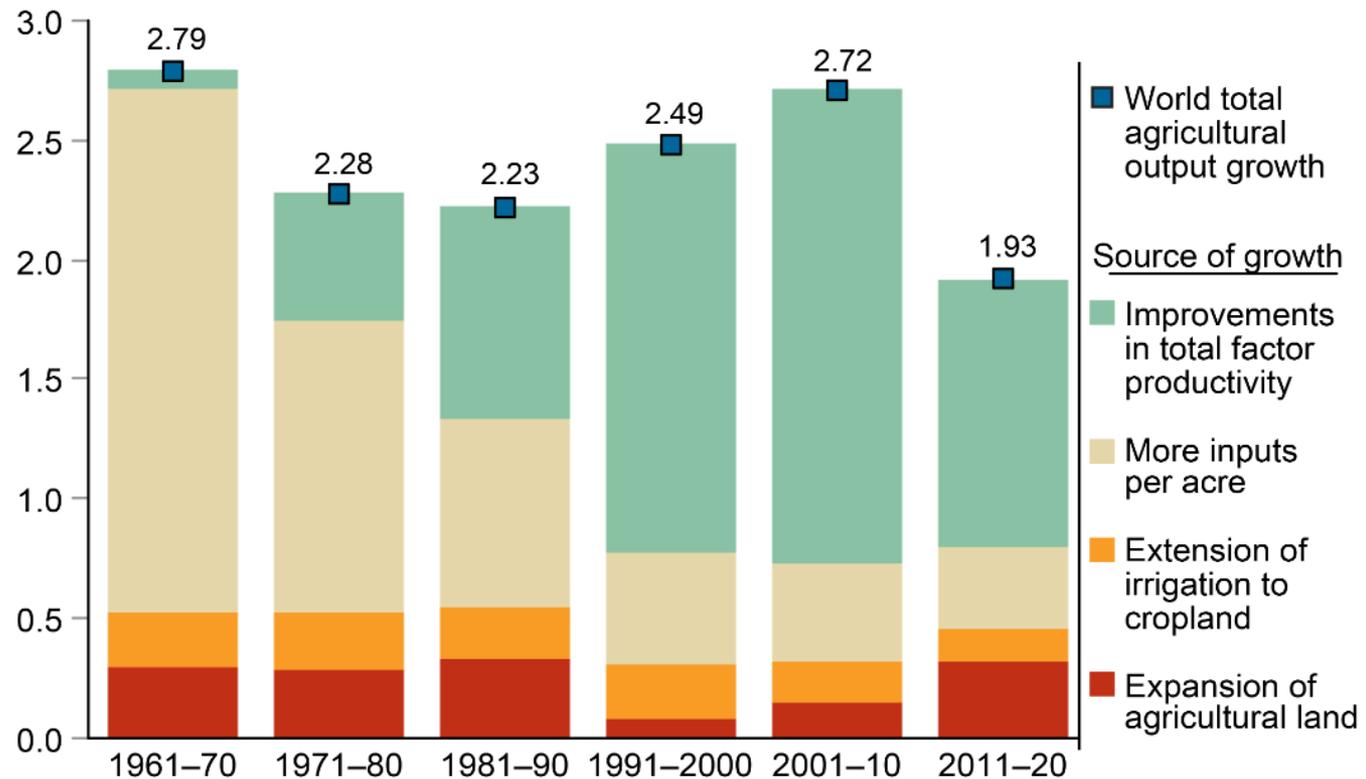


クロスコンプライアンスの背景：農業と環境の3つの視点

最大の自然資源利用セクターとしての責務：

“Sustainable intensification（全要素生産性の向上）”が重要な課題

Average annual growth (percent)



Source: USDA, Economic Research Service, *International Agricultural Productivity* data product. Data and methods as of October 2022.

出典：[USDA ERS - Summary Findings](#)

クロスコンプライアンスの背景：農業と環境の3つの視点

最大の土地、水資源の利用者：地球環境問題への適応を強く迫られる部門⇒たとえば水関係の適応では圧倒的に農業が中心

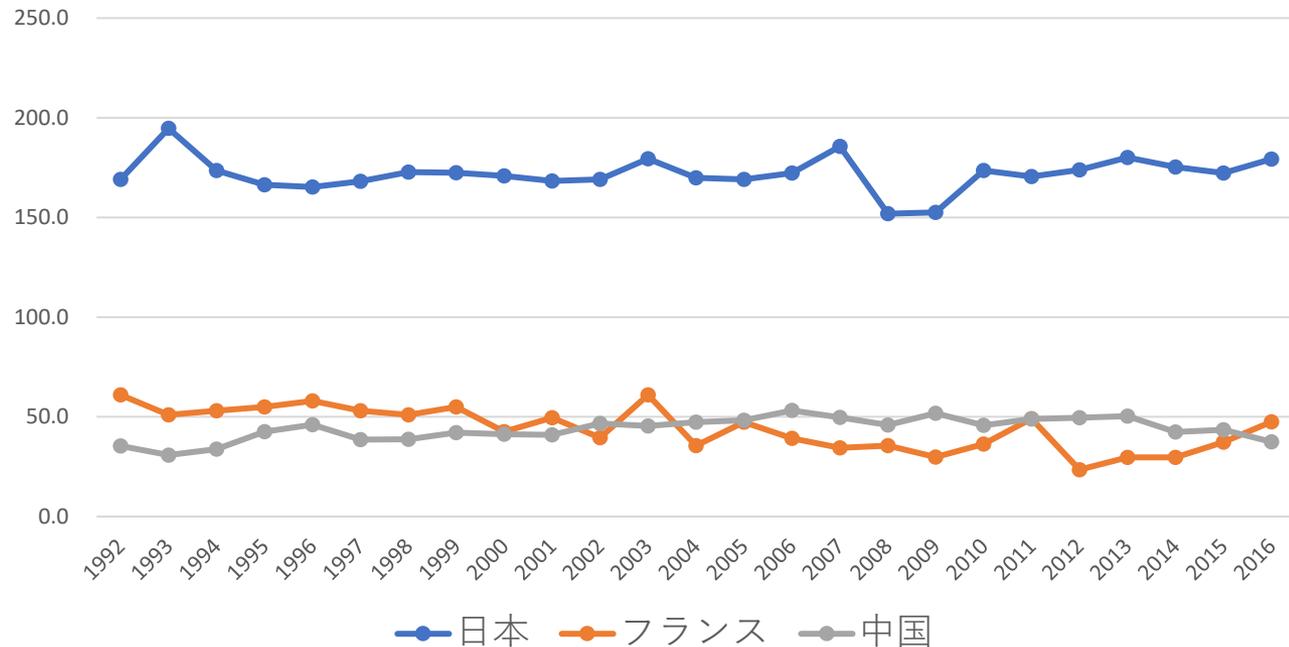
Quantity of evidence on current water-related adaptation responses



クロスコンプライアンスの背景：農業と環境の3つの視点

自然資本への負荷者：たとえば水域への最大の排水者→都市部の生活排水（ 330km^3 ）、冷却水を含む工業廃水（ 660km^3 ）に比して大量の農業排水（ 1260km^3 ）（FAO）

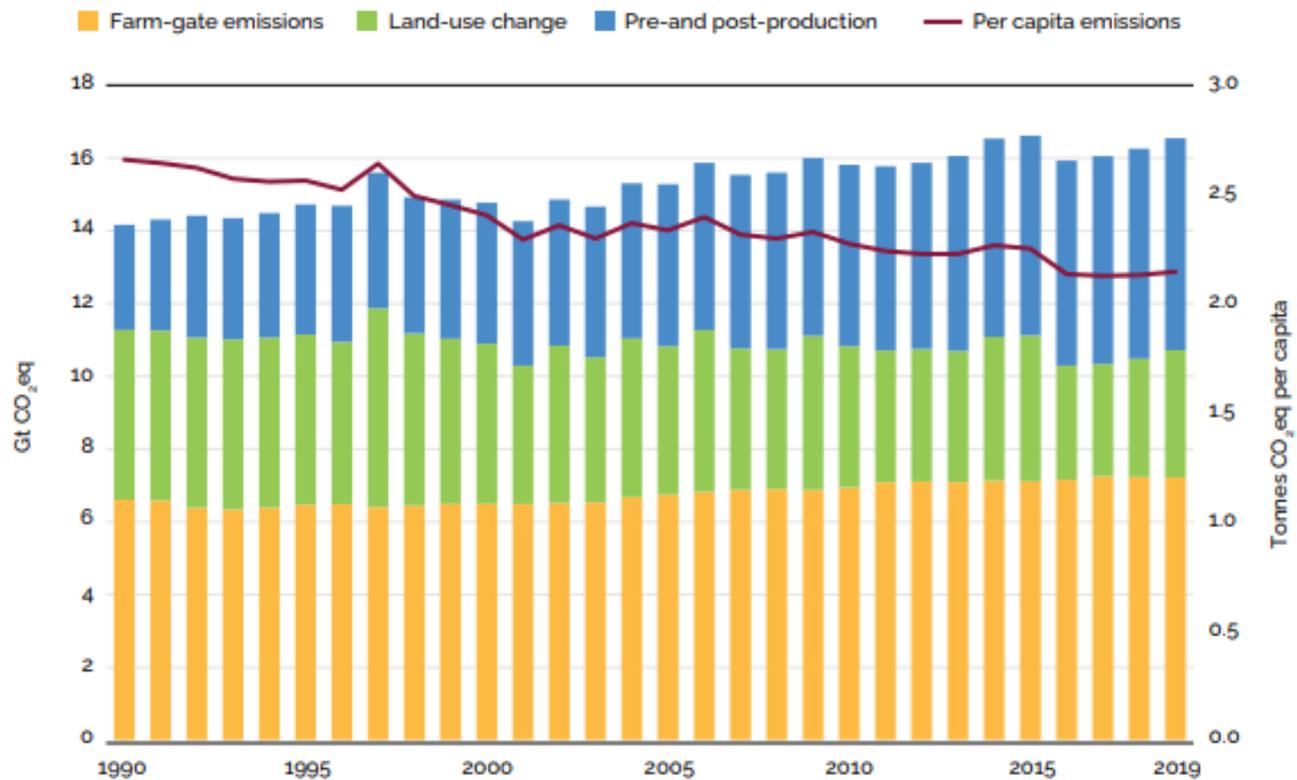
単位面積当たりの窒素バランス（kg/ha）



出典：OECDの農業環境指標データベースにより作成 ([Agri-Environmental indicators: Nutrients \(oecd.org\)](http://Agri-Environmental%20indicators%20Nutrients%20(oecd.org)))

クロスコンプライアンスの背景：農業と環境の3つの視点

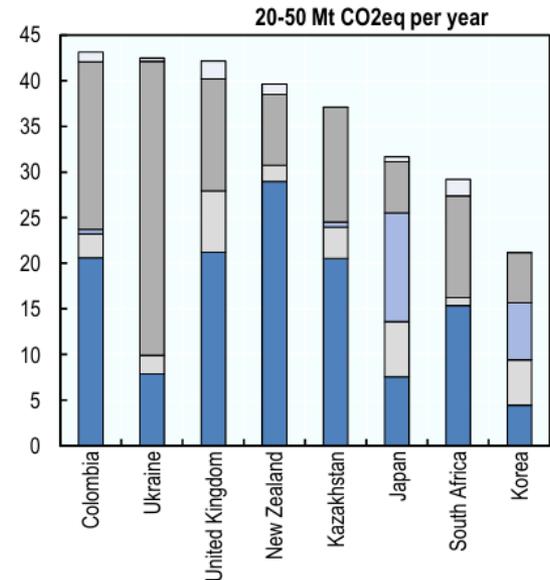
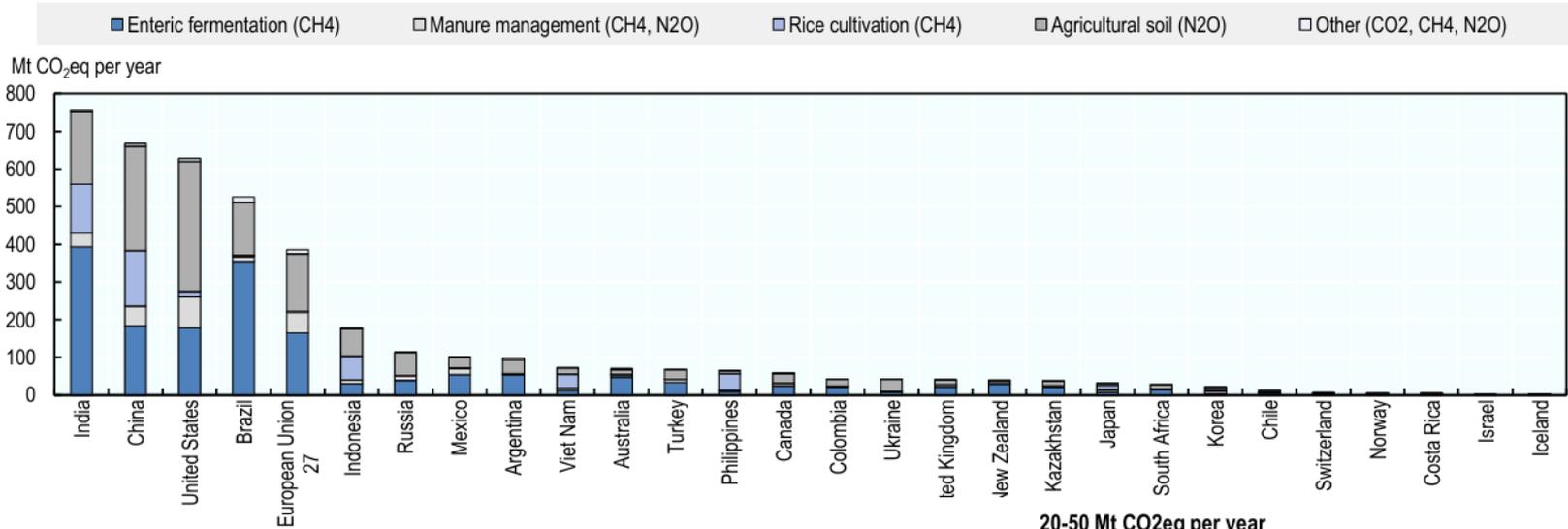
自然資本への負荷者：農業からのGHGは11%、森林破壊の大部分は農地への転用（AFOLUで22%）。フードセクターは全GHGの31%。



Source: FAO. 2021. The share of agri-food systems in total greenhouse gas emissions: Global, regional and country trends 1990–2019. FAOSTAT Analytical Brief Series No. 31. Rome. www.fao.org/3/cb7514en/cb7514en.pdf

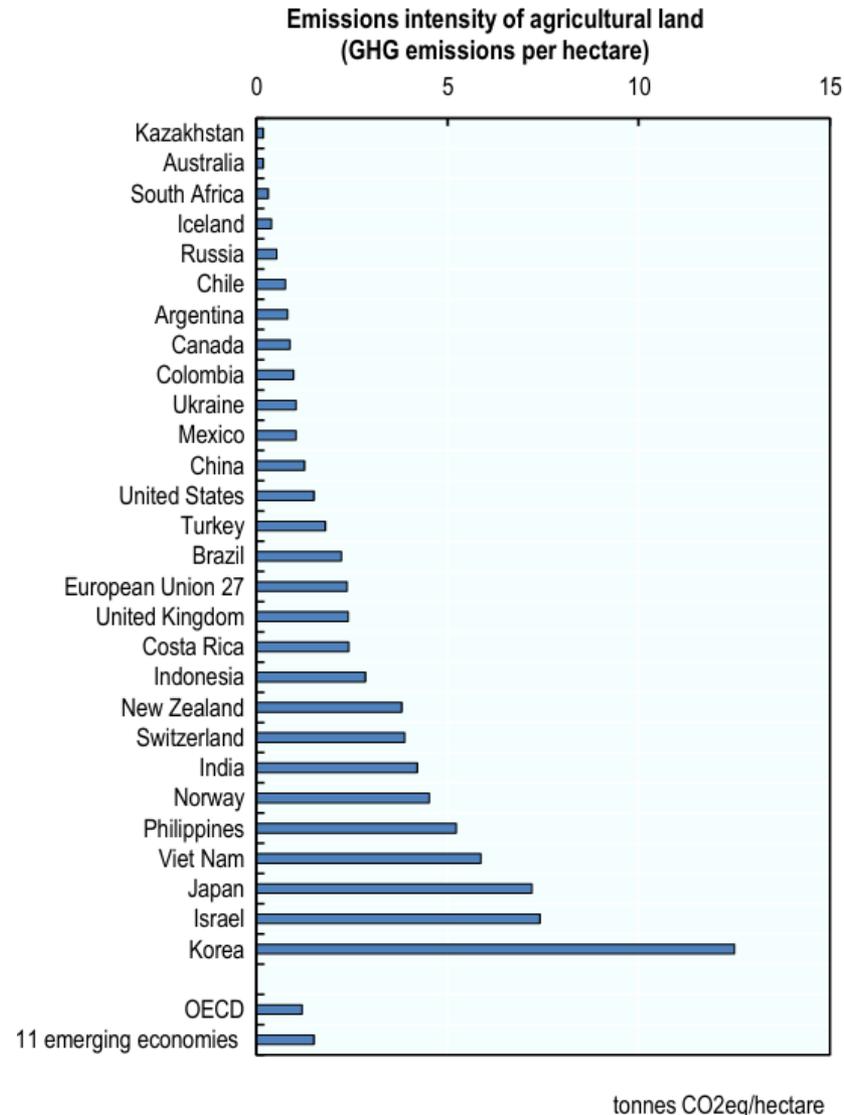
クロスコンプライアンスの背景：農業と環境の3つの視点

自然資本への負荷者：我が国の農業部門排出量は小さい



クロスコンプライアンスの背景：農業と環境の3つの視点

自然資本への負荷者：ただし面積当たりの強度は大きい



クロスコンプライアンスの背景：農業と環境の3つの視点

自然資本の補完者（より広くは農業の多面的機能）：農産物のさらなる自由貿易の文脈で1990年代から国際的に浮上。農業は食料生産に加えて、洪水防止、地下水涵養、景観・文化保全、生物多様性保全、土壌炭素吸収などの機能を有すること。

農業・農村の有する多面的機能

多面的機能とは

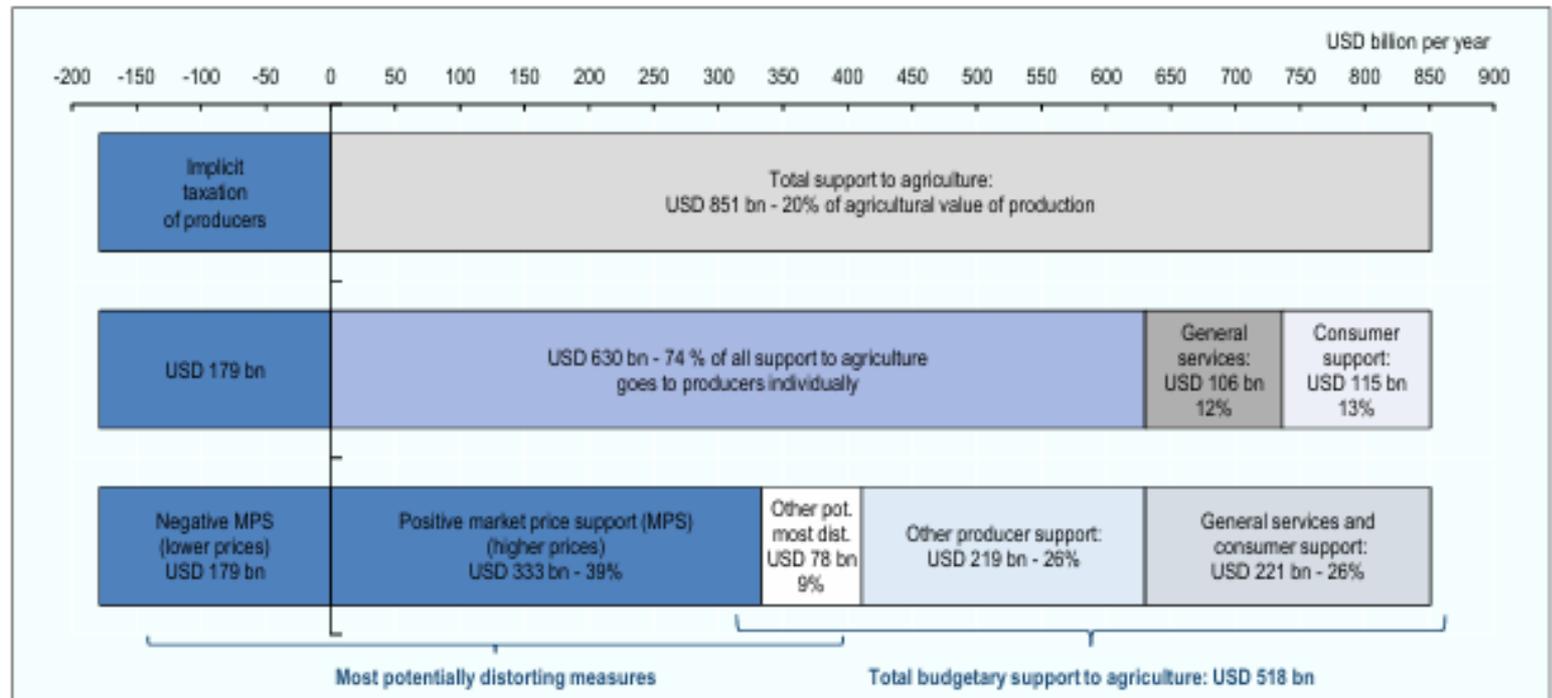


なぜ農業は重厚な支援を受けるのか？

他の産業にはない高水準の政策支持

- OECD加盟国 + EUの非OECD加盟国 + 11新興国の合計で8510億ドルの農業支持政策（生産額の20%相当）

Figure 2.5. Breakdown of agricultural support, total of all countries, 2020-22



Notes: Data refer to the All countries total, including all OECD countries, non-OECD EU Member States, and the 11 emerging economies. "Implicit taxation" of producers refers to negative market price support, "General services" refers to the General services support estimate, "Consumer support" is transfers to consumers from taxpayers, "Other pot. most dist." refers to the potentially most distorting producer support measures other than market price support (i.e. support based on output payments and on the unconstrained use of variable inputs). Source: Based on OECD (2023), "Producer and Consumer Support Estimates", OECD Agriculture statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-en>.

なぜ農業は重厚な支援を受けるのか？

伝統的には他産業部門に比して低い農業部門の所得支持だったが、近代では急速に多目的化→農業と環境の関係性の改善も重要な項目

生産者に関連した政策目的

- 受け入れ可能な水準の農業所得（あるいは農家所得）を達成すること
- 収入の変動（又は収入の下落）を減少させること
- 農業セクターの競争力を改善すること

消費者に関連した目的

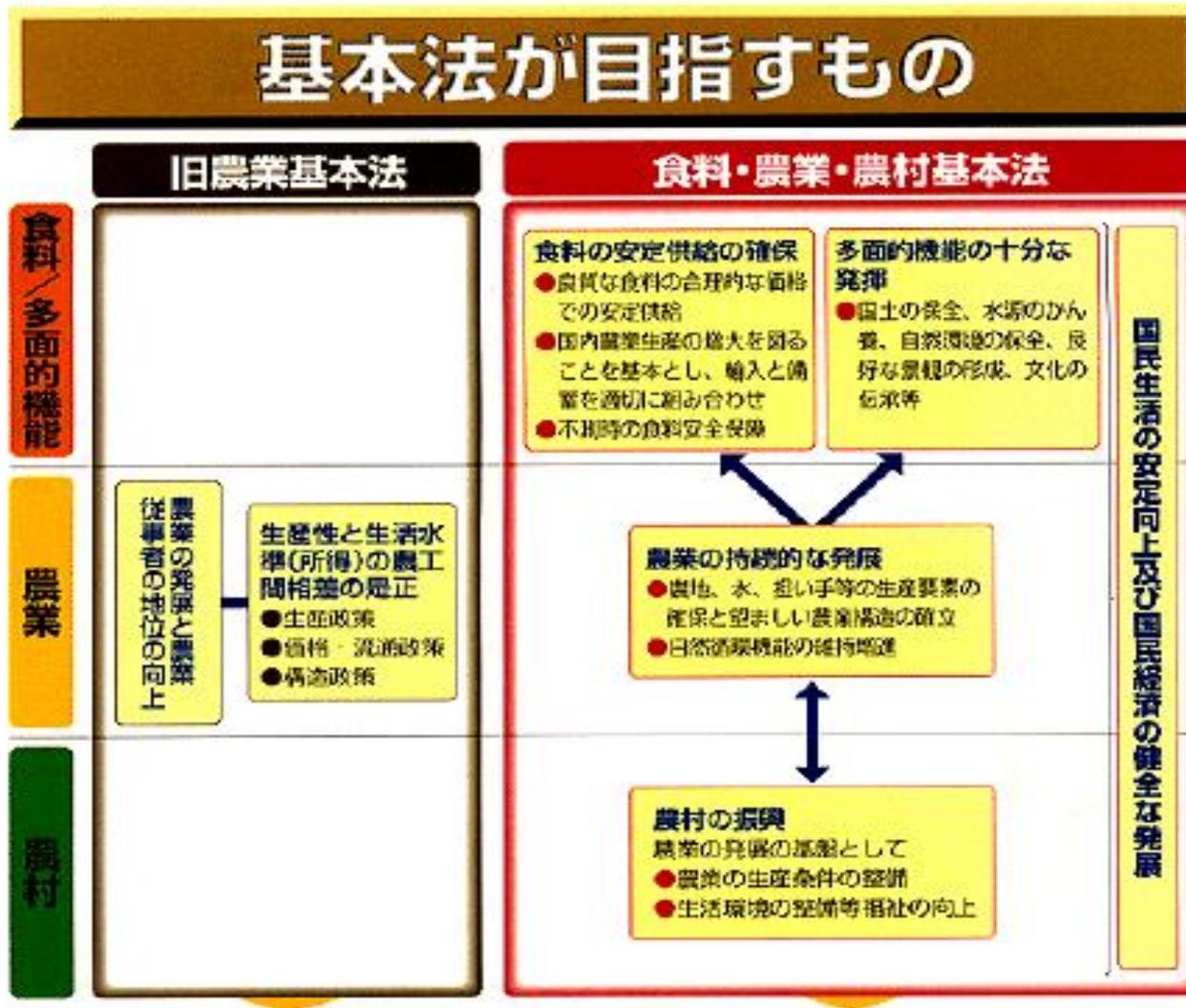
- 安全で高品質の食料の（合理的な価格での）供給の確保
- 食料安全保障の確保
- エネルギー安全保障への貢献

社会全体に関連した目的

- 自然環境及び生物多様性の保全
- 文化的景観の保護
- 農村地域の活性化への貢献

なぜ農業は重厚な支援を受けるのか？

我が国では1999年の食料・農業・農村基本法が多目的化の大きな一歩



なぜ農業は重厚な支援を受けるのか？

EUの共通農業政策ではさらに多目的化が進行

Common Agricultural Policy at EU has now 10 objectives



- ① to ensure a fair income for farmers;
- ② to increase competitiveness;
- ③ to improve the position of farmers in the food chain;
- ④ climate change action;
- ⑤ environmental care;
- ⑥ to preserve landscapes and biodiversity;
- ⑦ to support generational renewal;
- ⑧ vibrant rural areas;
- ⑨ to protect food and health quality;
- ⑩ fostering knowledge and innovation.

Source: European Commission “Key policy objectives of the CAP 2023-27” [Key policy objectives of the CAP 2023-27 - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/key-policy-objectives-of-the-cap-2023-27)

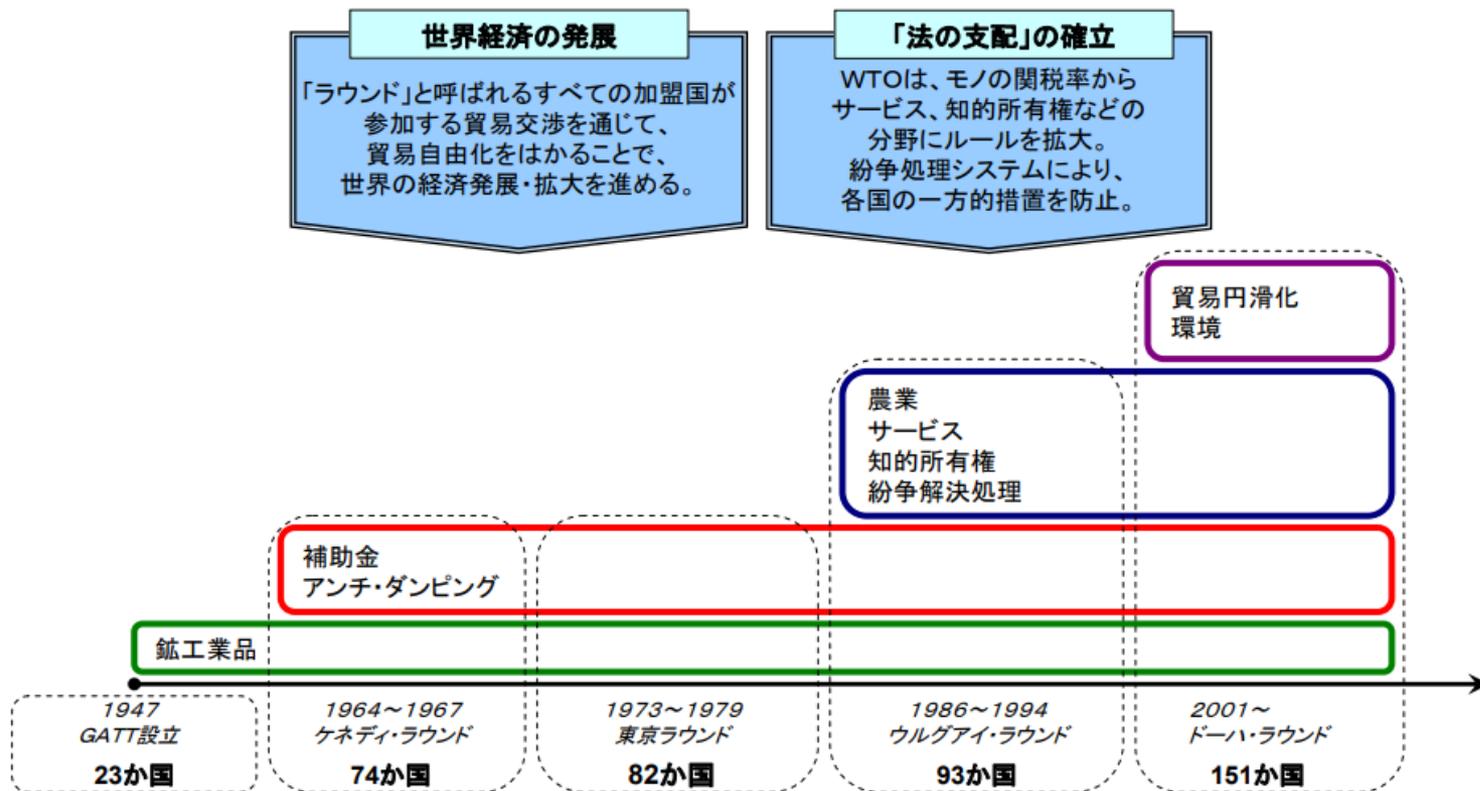
なぜ農業は重厚な支援を受けるのか？

農業支援の形態は他産業にないレベルでの国際議論や規律が進行：その背景には農産物貿易に係る国際交渉

年代	1985～	1990～	1995～	2000～2005
GATT/ WTO	GATTウルグアイラウンド（UR）開始（1986年）：農産物が交渉対象に。国境措置（関税）、国内支持（補助金）、輸出規律	UR交渉の過程で「non-trade concerns（非貿易的関心事項）」に注目。農業が有する食料供給以外の社会的に正の価値に着目。UR合意（1994年）	WTO設立（1995年）。農業協定：農産物についてはデカップルされた農業支持のみ削減対象から除外。削減対象分類にはPSE議論が活用。	WTOドーハラウンド開始。農業の多面的機能が中心的な事項の一つ。
OECD	デカップリング議論が進行（農業支持を生産要素から切り離す直接支払いが生産・貿易歪曲が少ない所得支持が可能）。PSEの分類・計測開始。	農業環境指標等の作成開始（農業のもたらす環境負荷（窒素バランス、農業用水の使用など）に焦点）	1998年のOECD農業大臣会合コミュニケで「農業の多面的機能」への配慮が記載。Non-trade concernsを「継承」。それを受けて1999年より政策分析作業開始。	OECDでの農業の多面的機能政策分析終了（2003年）。全加盟国の合意により公表。
EU		1992年に共通農業政策（CAP）大改革（価格支持から直接支払いへ）。あわせて環境支払い制度の導入を義務化。1991年Nitrates Directive		Water Framework Directive（2000）。2005年にはさらなるCAPの大改革（直接支払いのデカップリング化とクロスコンプライアンスの義務化）
日本			食料・農業・農村基本法（1999年）。農業生産の目的を食料の安定供給と多面的機能の保全に。	2000年 中山間地域等直接支払い制度の開始。2004年、滋賀県が我が国初の環境性払い制度を導入。

(参考) 2枚でわかるGATT/WTO農業交渉

- GATTウルグアイラウンド交渉で初めて本格的に農産物貿易ルールが交渉対象に。



出典：<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/data/pdfs/kakudai.pdf>

(参考) 2枚でわかるGATT/WTO農業交渉

- GATTウルグアイラウンド交渉の結果、**他の産品では見られない個別産品に対する「農業協定」を締結**。国内補助金（内政）に係る規律が設定されたことが大きな特徴。
 - 市場アクセス（関税）
 - 国内補助金
 - 「**緑**」（**グリーンボックス**） = 基盤整備、条件不利地支払い（中山間直接支払い）、環境支払い、**デカップルされた直接支払い**等⇒**削減対象外**
 - 「**青**」（**ブルーボックス**） = 減反を条件とした面積支払い等⇒ **削減対象外**
 - 「**黄**」（**アンバーボックス**） = 生産刺激的補助金（「**緑**」、**「青**」に該当しないもの）⇒ **削減対象**（20%）
 - 輸出規律(輸出補助金) ⇒ 削減対象（36%）
⇒ **ドーハラウンドではさらなる削減が予想されていた**

直接支払いの全体のイメージ

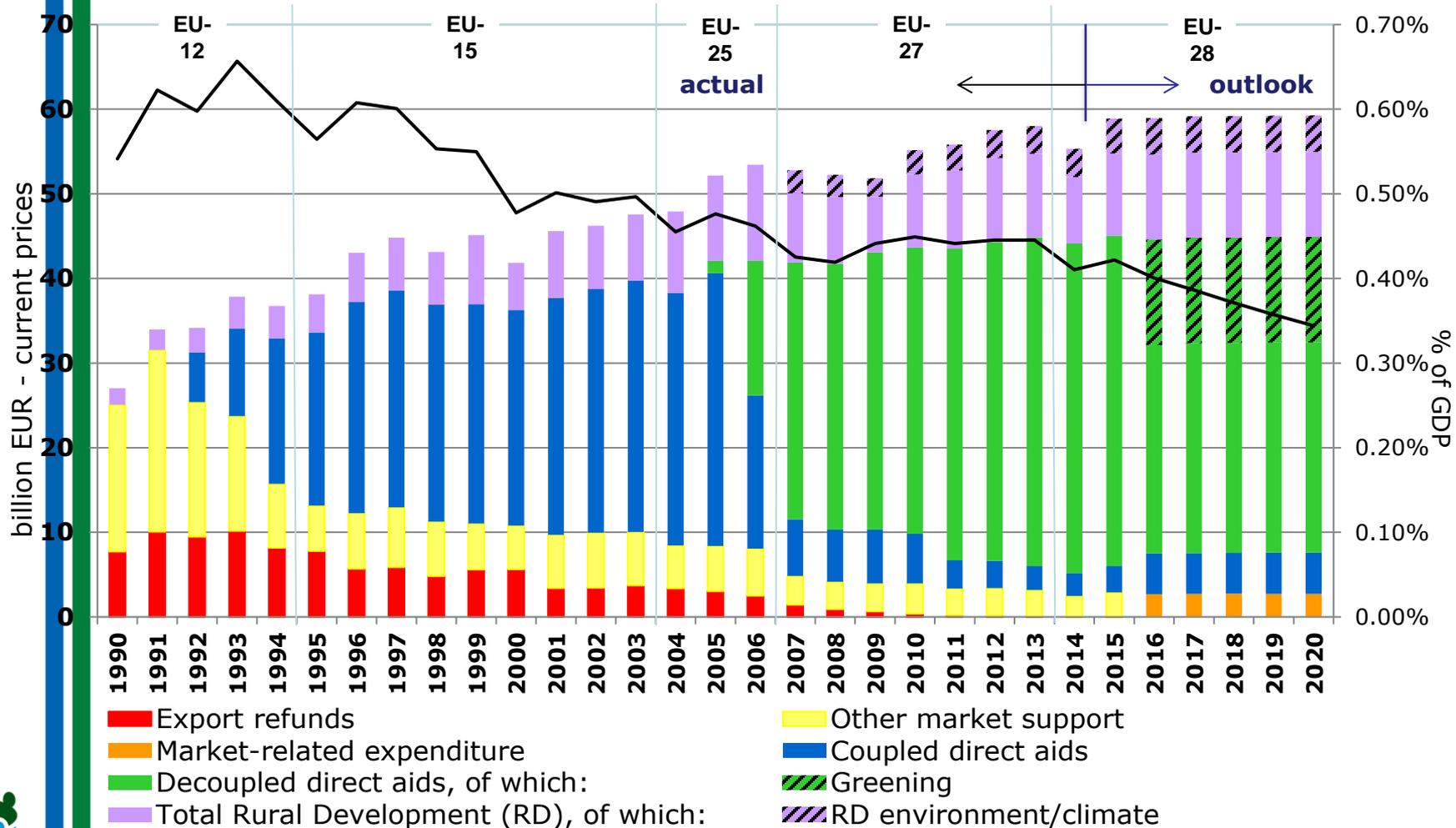
WTOの通報上	OECDのPSE
1. グリーンボックス	1. 生産量に基づく支払
① デカップルされた所得支援	2. 投入財に基づく支払
② 収入保険等	3. 耕作面積等に基づく支払 (要生産)
③ 災害復旧のための支払	4. 耕作面積等に基づかない 支払 (要生産)
④ 構造調整支援 (離農者)	5. 耕作面積等に基づかない 支払 (生産不要)
⑤ 構造調整支援 (資源)	6. 非農産物基準に基づく支払
⑥ 構造調整支援 (投資)	
⑦ 環境計画：環境直接支払	
⑧ 条件不利地域支払	
2. アンバーボックスの直接支払	

直接支払以外の財政支援 (General Services)

WTOの通報上	OECDのGSSE
一般サービス	1. 農業知識と技術革新システム
① 研究開発	2. 検査および管理
② 病虫害対策	3. インフラの開発と維持
③ トレーニング	4. マーケティングおよび プロモーション
④ 普及・助言サービス	5. 公的備蓄
⑤ 防疫検査等	6. その他
⑥ マーケティング	
⑦ インフラ	

なぜ農業は重厚な支援を受けるのか？

WTO農業協定を踏まえて各国は「デカップリング」化を推進

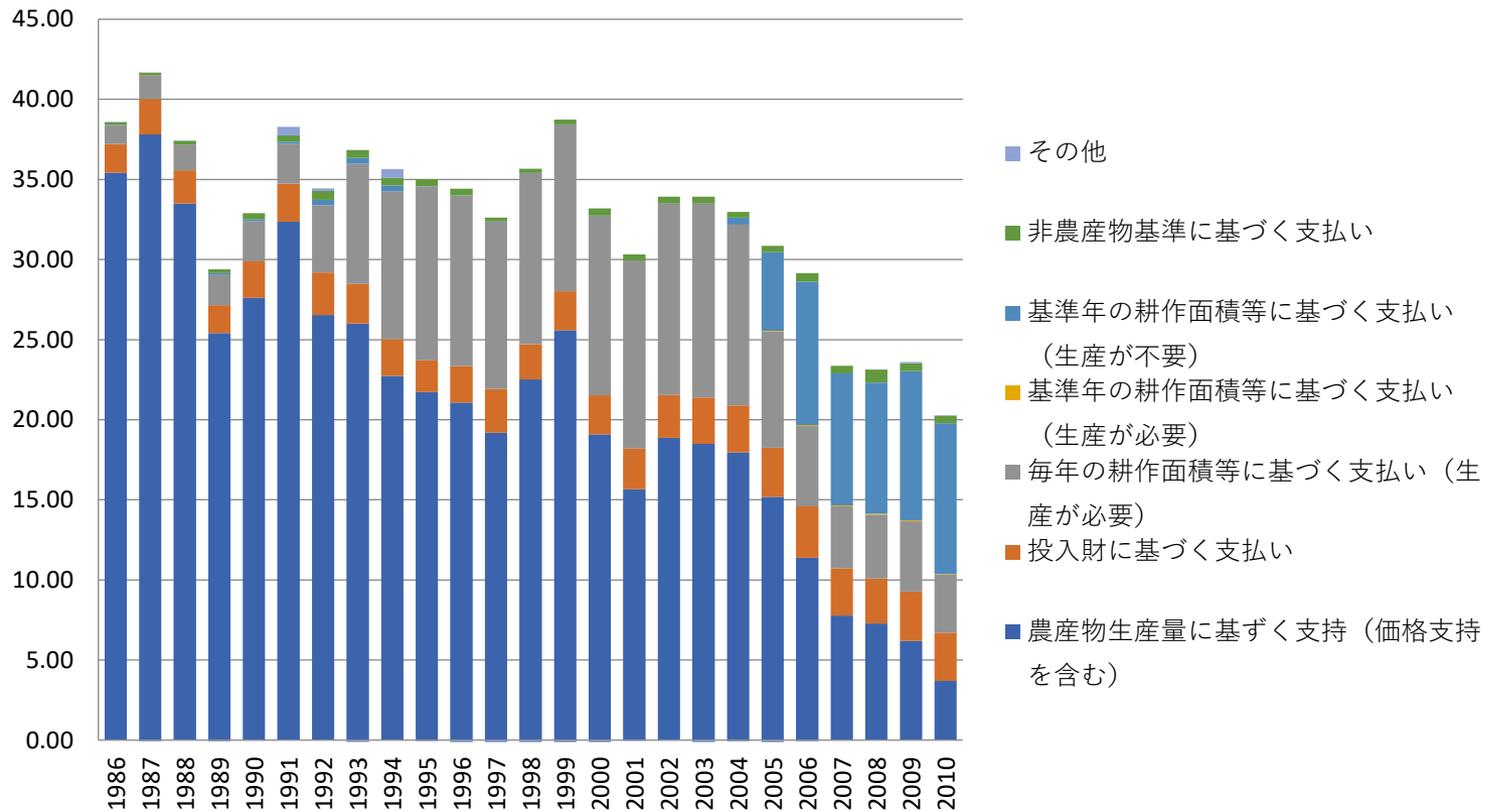


出典: Leo Maier at Symposium of the Japanese Good Agricultural Practices Foundation, Tokyo, 10 September 2015

なぜ農業は重厚な支援を受けるのか？

WTO農業協定を踏まえて各国は「デカップリング」化を推進

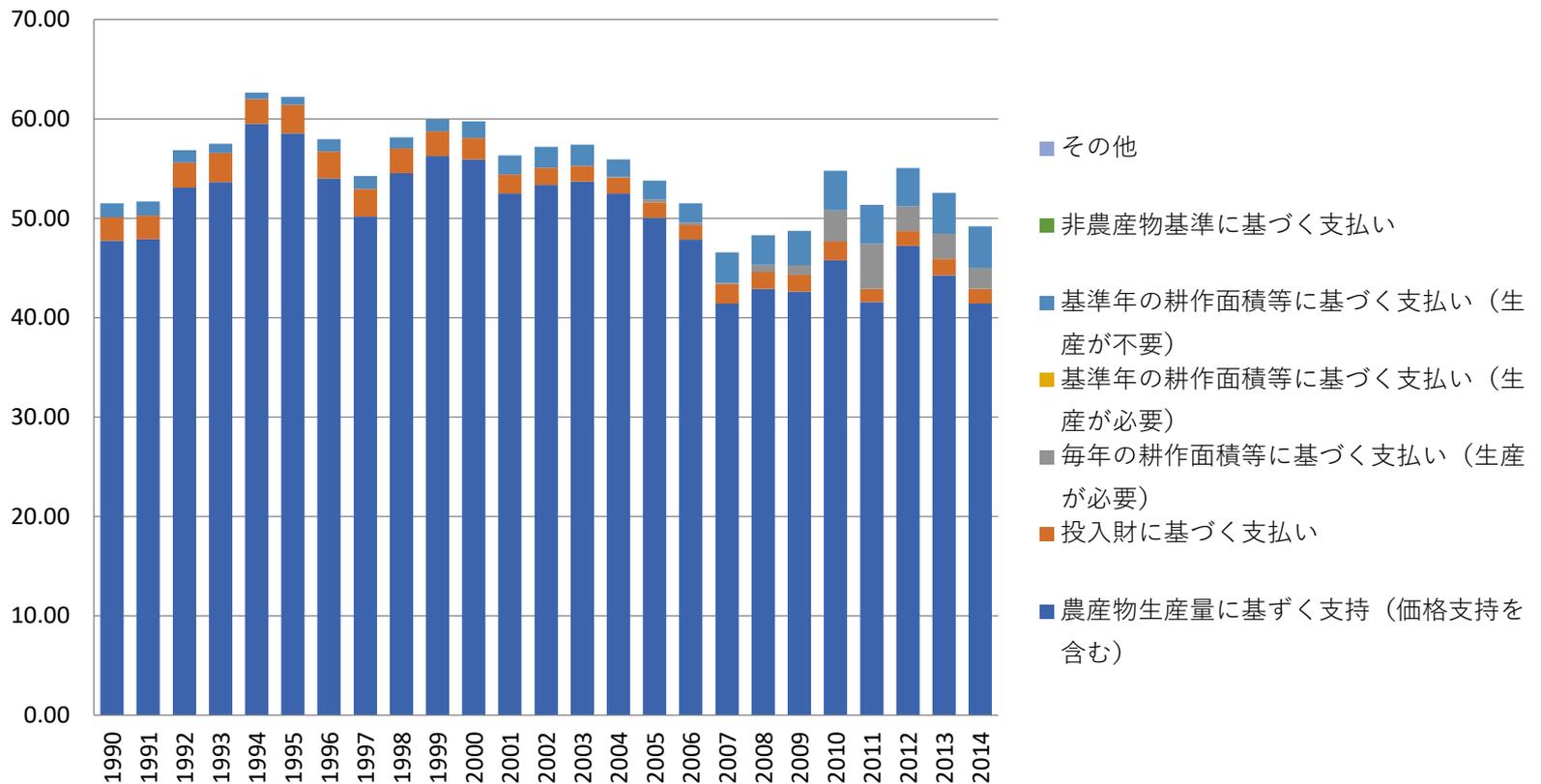
The Composition of PSE(EU)



なぜ農業は重厚な支援を受けるのか？

WTO農業協定を踏まえて各国は「デカップリング」化を推進：
我が国は財政支援（直接支払い）への転換が進まなかった。

The Composition of PSE(Japan)

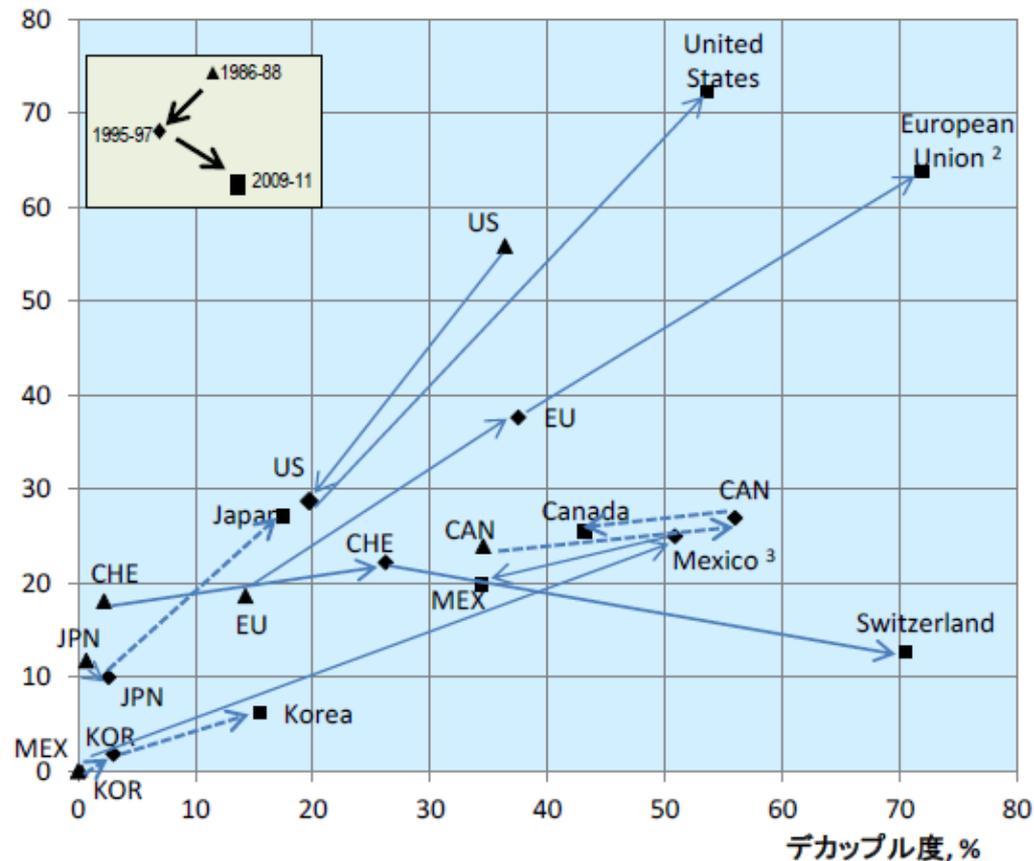


なぜ農業は重厚な支援を受けるのか？

「デカップル」は依然として有効な国際的規範か？

- 農家への所得移転に対しては効果的

所得効果, %



出典：荘林・木村（2014）でOECD（2013）を引用

なぜ農業は重厚な支援を受けるのか？

「デカップル」を超えて

- 多面的機能の保全に対しては結果的なカップル政策が最適となるケースも

Table 3. Examples of possible payment types when jointness is strong but when there is no fixed or direct linkage between NCOs and production intensity

Nature of jointness	Payment type	Payment amount	Payment condition	Negative externalities
Linked to land and fixed non-allocable inputs	Area payments: Payments based on area planted	See footnote 27	Farming practices need to meet the criteria that NCOs are provided in the quantity, quality and location desired.	Policies to internalise negative externalities should be in place Ditto
Linked to variable non-allocable inputs	Input-coupled payment: Payments based on input use (<i>e.g.</i> per employee for positive effects of agricultural employment)	Demand for NCOs per unit of the input	None	Ditto
Linked to variable non-allocable inputs; however, the linkage is not continuous	Input-coupled payments: Payments based on input use but with a ceiling on the level (or number) of inputs to be supported (<i>e.g.</i> Headage payments for a landscape of pasture with cows)	Demand for NCOs per unit of the input	Farming practices need to meet the criteria that NCOs are provided in the quantity, quality and location desired.	Ditto

真に重要な観点はクロスコンプライアンスよりもレファランスレベルの設定

- そもそもクロスコンプライアンスという用語自体が消えつつある
 - 英国：所得支持の直接支払を撤廃したことにともないクロスコンプライアンス自体を撤廃
 - EU:クロスコンプライアンスをコンディショナリティに改称→その示唆するところは？
 - 米国：そもそも「クロス」を使っていない
- さまざまな目的で農業支持が必要だとすると、「支持すべき農業」についての社会的合意が重要
- それを示すのがレファランスレベル

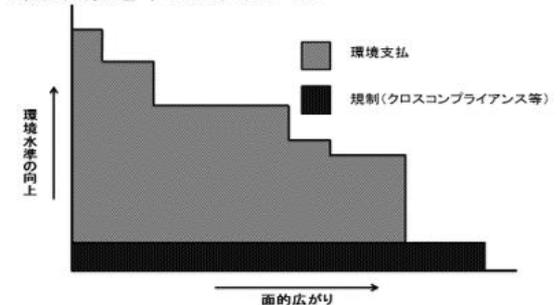
真に重要な観点はクロスコンプライアンスよりもレファランスレベルの設定

- ・ 農家という職業の再定義とそれに対応した政策の再構築
- ・ 伝統的産業観：農家は良質な食料を生産・供給する産業
 - 政府支援はもっぱら他産業との所得格差是正（補助金）
- ・ 地球環境問題の緩和に向けた新しい産業観：農家は、食料と公益的サービス（洪水防止、景観、土壌炭素吸収、生物多様性保全、地下水涵養など）を提供する職業
 - それに応じた政策の組みなおし⇒まずレファランスレベルの定義
 - レファランスレベルまでは農家の責任（汚染者負担原則）
 - 農家支援の受給条件（クロスコンプライアンス）を設定
 - それを超える行為に対しては社会が農家のコストを負担
 - 政府支援（あるいは消費者支援）は農産物以外のサービスに対する報酬

積極的な農業環境政策を実施しないタイプ



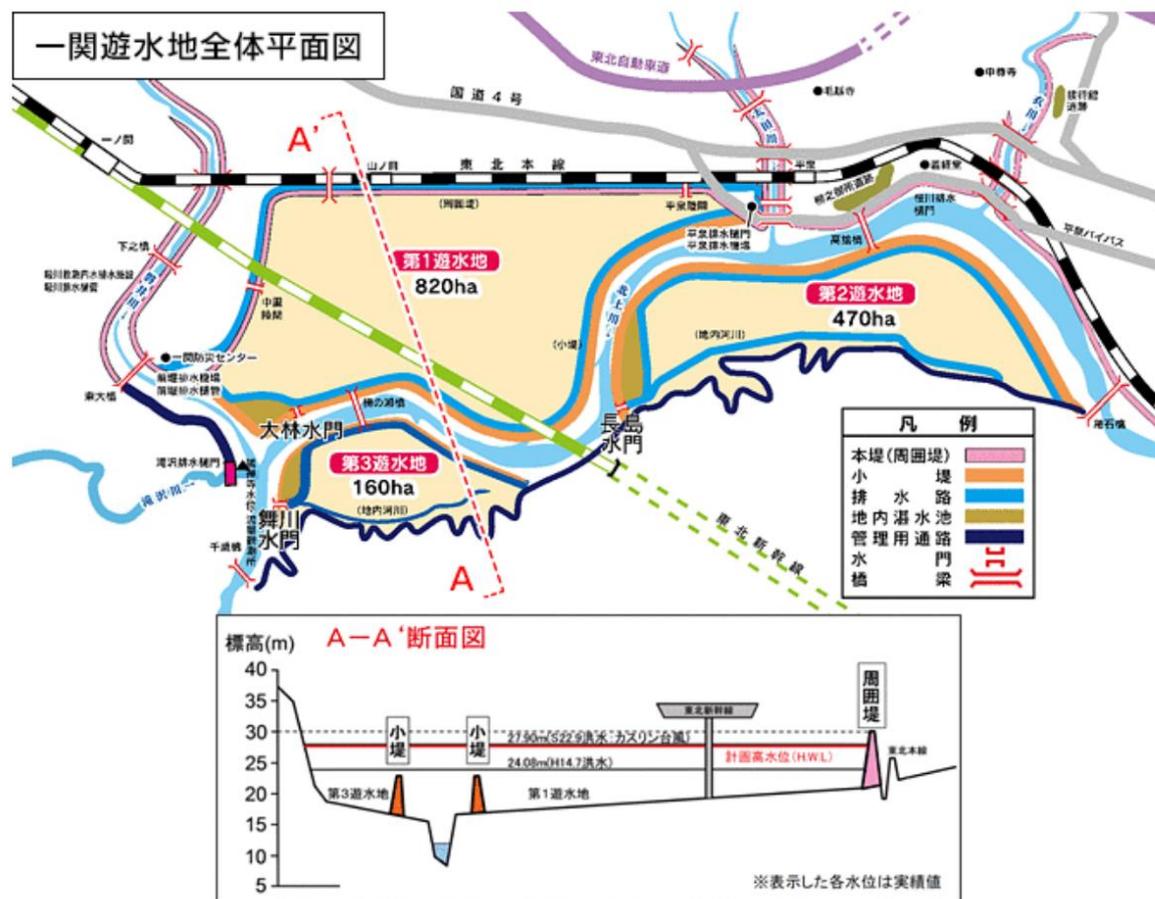
環境支払を中心とするタイプ



真に重要な観点はクロスコンプライアンスよりもレ ファランスレベルの設定

- ・土地・水を多目的に利用する発想を強化する必要
→資源を「分ける」だけでなく「共利用」する

食料 + 洪水防止

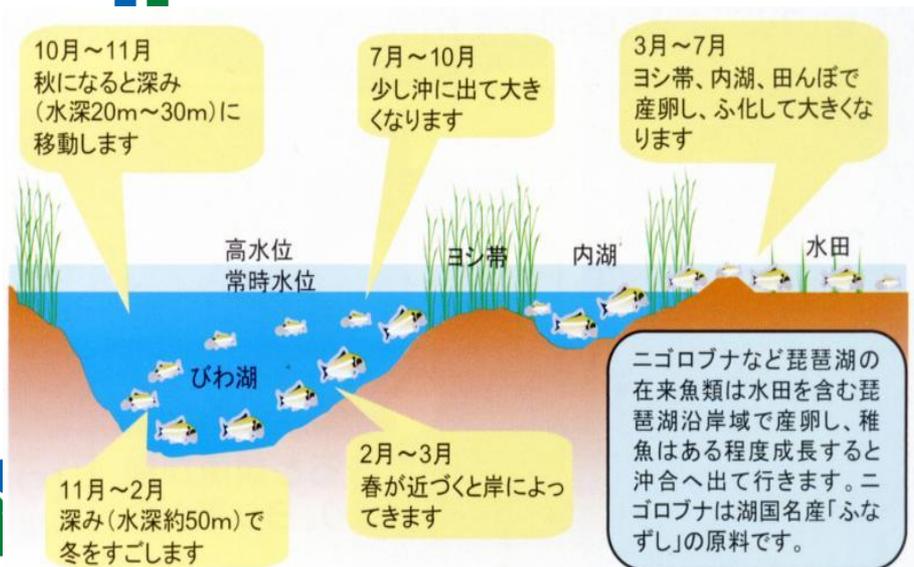


真に重要な観点はクロスコンプライアンスよりもレ ファランスレベルの設定

- ・土地・水を多目的に利用する発想を強化する必要
→資源を「分ける」だけでなく「共利用」する

食料 + 生物の生息地

- ・ 「魚のゆりかご水田プロジェクト」 (ニゴロブナを水田に遡上させる農家に対して10 aあたり3500円の環境支払いを実施) はいまでも日本でのPESの稀有な事例 (Shobayashi(2013))。2009年度の全国知事会先進政策大賞。



出典：滋賀県ウェブサイト

