

歪曲的でない農業支持

課題

最近の世界の食料危機によって、食料安全保障という重大な問題や、世界の食料システムのもろさ、そして、現在および今後の食料需要を満たすための先進国と開発途上国の双方における農業生産力拡大の必要性が浮き彫りになった。課題には二つの側面がある。現在世界に10億の飢餓人口のための食料・栄養安全保障を確保すること、そして2050年までに91億に達する世界人口を養うことである。

鍵となる問題のひとつは、開発途上国にとって有害になりかねない世界市場の歪みを最小限に抑え、それと同時に、世界の食料供給の妥当性、栄養不足人口のための食料安全保障、そして農家、特に低所得食料不足国の零細農家のための貧困削減と栽培のインセンティブを促進しながら、先進国と開発途上国双方の農家への支持をいかに形成・立案するかである。

先進諸国は、農家の農業所得の増大、所得変動の低減、農業セクターの競争力の向上、自然災害に対する保障、安全で高品質な食品の供給を支援している。国内生産を刺激する農業支持政策によって、長期的に見れば開発途上国の農業生産意欲の低下を誘発する価格の低迷、輸入需要の縮小、市場へのアクセスの制約などの歪みが世界の市場に生じかねない。

主要な問題点

デカップルされた支持

OECDの総支持額が長い間安定している一方、ウルグアイ・ラウンドの開始以来の周期的な改革によりさまざまな政策手段の相対的な影響力に変化が生じ、WTOの規定に沿ったいわゆるデカップルされた支持への依存度が増した。地域、過去の助成、投入財の制約、過去の農家総収入などに基づく助成金は、現在の生産量決定と「デカップル」されていると見なされ、それゆえに生産および取引に与える影響が小さくなったと考えられる。

デカップリング政策には、休耕された農地への支持だけでなく、技術や農業人的資本の技能の支持、休耕地をいつでも生産でき環境的に持続可能な状態に維持するためのインセンティブや、類似の政策も含まれ、物理的な農産物備蓄つきオプションとも言える。生産力のある休耕地は、高所得国では6～10ヶ月以内に実際に生産できる状態にすることができ（最近の供給反応がその証拠である）、食料不足への強力な備えとなり、それと同時に、現在の生産過剰な世界市場に歪みを生じさせることもない。

保険関連支持の増加

OECDの農業支持が農産物ベースからデカップリング方式にシフトするにつれて、農家の収入は変動しやすくなり、収入保険や天気保険などのリスク軽減手段という形の公共のセーフティネットが保護提供のために頼られるようになってきた。OECD諸国ではほとんどの農業リスクに対応できる民間保険があるが、一部のケースでは、公共の保険支持が民間保険セクターを締め出す傾向があり、歪みを生みかねない、リスクの高い増産活動の誘因となる可能性

もある。

公的保険制度を歪曲的でないものにするためには、非常に予知しにくく起きる見込みは低い
が大きな被害となる事象、つまり普通民間セクターが保険を引き受けないが農家にとって破
壊的な事象など市場の失敗に対応するものとしなければならない。その他の「より普通の」
リスクについては、指数保険や現代的なリスク管理用金融商品など、さまざまな手段によっ
て、民間の市場や農家が自ら対処できる。

OECD諸国における市場アクセス

第三国からの市場アクセスを制限する国境政策は貿易を歪曲するものである。市場アクセス
の制限は、関税障壁と広範な非関税措置の形で行われている。それらは現地生産者の保護効
果による貿易と生産の歪みである。開発途上国からOECD市場への輸出は、特惠関税アクセ
スの恩恵を受けている国を除いて、いまだに高い輸入障壁に直面している。分析によれば、市
場アクセス制限は国によって大きく異なり、30か国近い開発途上国が大幅に妨害されている。
富裕な国では、制限は食肉、乳製品、砂糖およびタバコの各セクターに集中している。温帯
の食料品にかかる高い関税と熱帯の製品にかかる低い関税は、多くの先進国におけるウルグ
アイ・ラウンド後の典型的な保護パターンである。タリフ・エスカレーションはいまだに大き
く、開発途上国の農業関連産業の発展に大きな打撃となる可能性がある。OECD諸国が市場
アクセスを拡大し、国内の農業助成金と輸入関税を削減すれば、開発途上国の農産物貿易は
大幅に拡大するだろう。

輸出措置

輸出補助金には歪曲的効果がある。輸出補助金は生産を奨励し、余剰生産物の輸出は国際価
格を引き下げる傾向があるからである。長年にわたって、OECD諸国による輸出補助金と、国
内支持との複合効果が、開発途上国の国内生産量の減少、増加する輸入への依存拡大、消費
パターンの変化に貢献してきた可能性がある。

輸出信用により外国の買い手は、金融機関から借りるより有利な条件で支払いを先に延ばす
ことができる。彼らがこれを利用する根拠は、受入国に流動性制約があるからで、この利用
は貿易を歪曲するというよりむしろ拡大するのだというものだ。実際には、貧しい国ほど輸
入信用のうちわずかな割合しか利用されていないと思われる。

食料援助も、「消費量の追加」がなければ、貿易を歪曲しかねない。緊急食料援助は、受益国
に必要な追加の食料へのアクセスがないため、全面的に追加的である。非緊急食料援助は、
追加の程度も、ひいては歪曲効果もまちまちである。

開発途上の農業支持

開発途上国では、農業政策は、主として、低所得な農業国体制および農村経済からより開発
の進んだ産業基盤の経済への移行を加速するという目標に沿って実施されている。こうした
移行の初期段階に採用されるのは、通常、食料価格を、ひいては賃金を低く抑えるという政
策である。名目支援率(NRA)で測られるそうした政策の全体的な影響は、農業生産者に重い
負担(すなわち負のNRA)をかけることに他ならなかった(図2)。概して、多くの開発途上
国の農業セクターでは、消極的な偏った政策、低い成長率、高い貧困率に直面し、その結果

として食料の輸入依存が高まることとなった。

移行が進むと、つまり平均所得が増加し（一般的に一人当たり国民所得が8000米ドル以上のレベル）、雇用全体に占める農民の割合が減少すると、経済に占める農業割合が減少し、総所得が増加するにつれて、開発途上国の農業支持政策は積極策に転じて、NRAも上がるようだ（図2）。

しかし、今日、農業の成長が経済全体の拡大のカギであるという意見が高まっている。農業に起因するGDPの成長は、非農業セクターに起因する成長よりも貧困の軽減に効果的であることは、経験上明らかである。このことが刺激になり、農業の、特に小規模農家の支援とそれに関連する活動へと政策が転換した。G8（2009年7月）のラクイラ食料安全保障イニシアチブはその好例である。

開発途上国の貿易政策

開発途上国の貿易政策は、低所得国の非常に低い関税から、一部の中所得国の中位かもっと高い関税まで、広範に及んでいる。貿易政策は、国内投資政策・戦略を補うものでなければならぬ。それならば、政策の幅は、例えば「開発ギャップ」を考慮した特別品目条項など、国境対策の柔軟性という形で、国内投資や小規模農家を支援できることを示す必要がある。

多くの開発途上国が1980年代に、農産物輸出税の段階的廃止、製造業の保護、市場による自国通貨の価値の決定の容認など、大幅な経済改革を行った。しかし、多くの農業セクターにおける生産市場と特に要素市場の歪みは相変わらず大きい。貿易政策は、貧しく食料不安を抱える人々の利益になる貧困削減と持続可能な開発という基本的な目的に貢献する方法で統合すべきである。貿易政策は、公平な成長を促進し、人類の発展を増進し、天然資源の適切な管理と環境の保護を保証するものでなければならない。

投入財の助成

適切に適用されれば、投入財の助成は、農業開発において重要な役割を果たすことができ、食料生産を刺激し、農業所得を増やし、食料・栄養安全保障を向上させることが可能である。しかし、少ない資源を使って高額で効果のない計画・実施となる危険性がある。現地の状況によっては、投入財の助成は、特に市場が不完全あるいは存在しない国において、主食の生産量を増大し成長乗数効果を誘発するのに最も効果的であるが、補足的な投資政策が必要かもしれない。過去の投入財助成では、一部の地域で不十分な計画と実施という問題があったので、長期投資戦略の一環として投入財の供給とアクセス改善のためにインフラを整備することにさらに重点をおく必要があるかもしれない。

小規模農家のセーフティーネット

開発途上国の農業は、自然や市場などのさまざまなリスクにますますさらされている。他の手段とセーフティーネットがないために、開発途上国の小規模生産者の貯蓄は自らを保険することに使われている。さらに、彼らは低リスクであるが見返りが少ない生産活動にとどまることが多くなる。低所得農家の直面するリスクを低減し、そうした生産者がマイナスの影響に立ち向かうのを助ける政策が、彼らの貯蓄の潜在力を自由にし、彼らを貧困のわなから脱出する手助けになり得る。また、公共政策には、食料・栄養安全保障への脅威に対処する

セーフティーネット、そして農家への環境事業の代価の支払いを組み込むべきである。天候指数に基づく保険を含む市場に基づくセーフティーネットは、関連の国内支援策を補完するものとして有用であろう。収入と価格のリスクと不安定性を軽減する方策の例としては、保険市場を可能にする情報インフラへの投資、市場の透明性を向上し情報交換を容易にする市場情報システム、明確でしっかりとした法律と法的枠組み、不作や干ばつその他の災害に的を絞った保険とセーフティーネットなどが挙げられる。

世界の食料危機を管理する

最近のできごとは、経済ショックに端を発する食料危機に対処する世界規模の安全機構を設立する必要があることを示している。ひとつの可能性は、特に低所得食料不足国における食料生産の回復のための早期対応システムを、自然災害と紛争の危機に対応する既存の仕組みの上に構築することである。食料価格高騰時の不十分な輸入貿易金融の問題を扱う別の仕組みも可能だろう。危機の際にすべての食料純輸入国に供給への適切なアクセスを保証する戦略と制度が必要である。

政策検討上の論点

政策決定者にとって一番の課題は、第三国の農家を害することなく、世界の十分な食料と食料安全保障を促進し、貿易と市場の歪みを最小限にしながら、異なる国家目標を達成するための農家への支持を、先進国と開発途上国双方でどのように形成・計画するかである。

- ▶ 今後の食料経済の課題に対処するために、農村活動を続ける農家が農業の生産性と生産量を確実に上げられるようにするには、どのようなタイプの支持措置を取ったらよいか？ 開発途上国と先進国に適した歪みのない支持とはどんな形のものか？ 開発途上国の小規模農家の生産力と競争力を上げるためには、短期的・中期的・長期的に一定の支持を併せて行う必要があるか？
- ▶ OECDの支持政策におけるデカップリングは、OECD諸国間でより均等に、またすべての農産物に拡大できないか？ デカップリング政策を高所得国の農業「生産リザーブ」の維持と関連付けられないか？
- ▶ 先進国の農家が引き続き同レベルの支持を受けるなら、OECD諸国は、農業投資その他の農業成長拡大策への補償融資を低所得国に提供できないか？
- ▶ OECD諸国は、公的支持による農業保険の対象を、市場の失敗の原因となる極度の予測できない農業のリスクにほぼ限定し、その他のリスクについては民間セクターの保険に任せるべきではないか？
- ▶ 経済ショックによる食料危機の際に生産量を回復させるために低所得食料不足国の農家を助ける早期対応基金の特色はどうあるべきか？
- ▶ 世界的な食料危機の際に食料純輸入国に適切なアクセスを保証できるのは、どのような制度と取極めか？
- ▶ 小規模農家が炭素排出オフセットシステムから利益を得られるような仕組みを作れるか？

基本的事実

- ▶ OECDの農業支持の総額は、ウルグアイ・ラウンド開始以来の一連の改革にもかかわらず、多少の増減はあるものの、あまり変化がない。OECDによれば、1986-87年から2005-07年までで、生産額に対する生産者支持の割合は40パーセントから29パーセントに減少した。従って、OECDの農業支持の総合的な貿易歪曲係数は1986年の0.96から2007年の0.74に減少した（図1）。
- ▶ OECDが支持政策を行う背景にある世界の環境は、地域的な供給過剰と農産物の実質価格の低下から、需要の伸びの減少の中での価格の上昇へと徐々に変化してきた。
- ▶ 2000年から2007年にかけて穀物の加重平均価格の上昇の30パーセントは、バイオ燃料需要の増加によるものである。食料品価格は2008年のピーク以来低下したものの、歴史的にみれば高値を維持することが予想される。
- ▶ 開発途上国と国民世帯がOECDの政策による貿易の歪みによって被る影響は、一部の国に対する選択的貿易特惠や、国家間あるいは同じ国内の異なる世帯間（農村、都市）の純輸入か純輸出かの立場の違いによって、一様ではない。
- ▶ 開発途上国にとって、低価格などによる20年来の農業投資の減少や、支援事業（融資、マーケティング、投入財の援助など）の中止は、農業成長にマイナスの影響を与えてきた（また、生産量、収量、品質が激減したケースもある）。これが、農業所得の急激な減少と農村の貧困増大につながった。

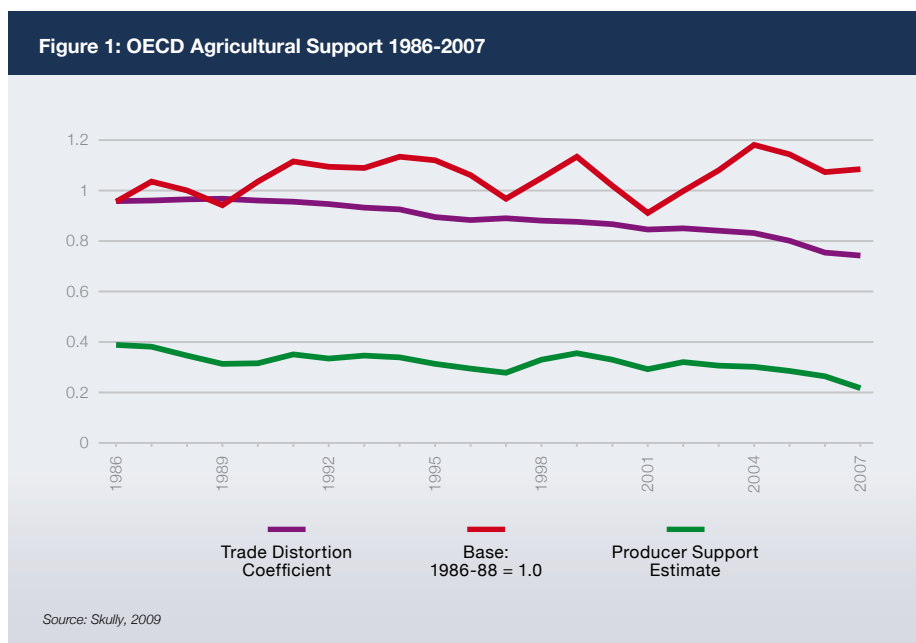


図1：OECDの農業支持 1986年～2007年

貿易歪曲係数
ベース：1986-88年=1.0
生産者支持概算
出典：Skully, 2009年

Figure 2. Average Nominal Rate of Assistance (NRA) to agricultural producers as a function of country per capita income



図2：一人当たり国民所得の関数としての農業生産者への平均名目支持率(NRA)

(縦軸タイトル：) NRA
 (横軸タイトル：) 一人当たり所得 (対数)
 全一次産品 輸出向け 輸入向け
 出典：Masters, 2009年