

第7章補論 英国における WTO 上の「デカップル所得支持」について

—WTO 交渉・英国の EU 離脱等を踏まえた構成国ごとの動向，横断的考察—

桑原田 智之

英国の EU 離脱後における新たな農業政策の検討が行われる中で，CAP 下において農業支援施策の中核となってきた基礎支払等の「デカップル所得支持」について，廃止・縮減等の方針を示す連合王国構成国も存するところである。

本補論においては，このような状況を踏まえて，英国における「デカップル所得支持」に焦点をあて論述する。

1. 英国における「デカップル所得支持」

(1) 英国を含む EU におけるデカップル型補助金への政策転換

英国を含む EU においては，WTO ドーハ・ラウンド（2001 年開始）における交渉状況を踏まえ，従前 WTO 農業協定上の助成削減対象とならない「青の政策」に分類されていた生産調整を伴うカップル型の補助金について，削減対象となることが懸念されたことから，EU の農業支援体系について，同協定上の「緑の政策」に分類されるデカップル補助金を中核としたものに切り替えるとの政策転換が行われた。

英国においては，2005 年から Single Payment Scheme (SPS; 単一支払スキーム) を中核としたデカップル補助金中心の国内農業支持体系に移行した。この SPS は，直近の CAP 改革を踏まえ，2015 年以降は，英国の連合王国を構成する国（以下「連合王国構成国」）ごとに，基礎支払 (BPS: Basic Payment Scheme)，グリーンング支払等の政策目的に応じた支払いに分割され，各連合王国構成国において実施されている。

第1表は，デカップル補助金及びカップル補助金について，連合王国構成国別に，政策スキーム別に，実施状況を整理したものである。英国では農業に係る権限は，連合王国構成国に委譲されているところ，いずれの構成国においても，SPS がデカップル補助金の太宗を占めていることがわかる。

第1表 連合王国構成国におけるデカップル補助金の実施状況等 (2017年)

(単位) 百万ポンド

	イングランド	スコットランド	ウェールズ	北アイルランド	英国全体
SPS(単一支払スキーム)(※)	1,768	425	235	292	2,719
条件不利地域支援スキーム	0	66	0	19	85
農業環境スキーム	348	15	57	3	423
デカップル支払計	2,116	505	292	314	3,226
(カップル型支払計)	0	47	0	0	47
(直接支払計)	2,129	552	296	320	3,297

資料：環境・食料・農村地域省 (Department for Environment, Food and Rural Affairs; Defra) 公表値をもとに筆者作成。

注1) SPS (単一支払スキーム) は、2015年以降は、施策目的別にBPS (基礎支払)、グリーンング支払、青年農業者支払等に区分の上実施。

2) 主要な補助金項目等を抜粋して作成しており、計は各項目の計とは必ずしも一致しない。

(2) WTO 農業協定と国内支持に係る削減対象からの除外

続いて、英国の農業における国内支持について、本稿の主たる分析対象である「デカップル所得支持」を中心としながら、デカップル補助金について、助成削減対象に分類されるか等、WTO 農業協定上の分類等について論じることとする。

農業上の国内支持について、WTO 農業協定上は、①「緑の政策」(WTO 農業協定附属書二を除外の根拠とする施策)、②「青の政策」(「緑」の政策等に分類されないが、削減約束の対象外となっている施策)、③デミニマス (貿易歪曲度が高い「黄の政策」のうち、農業生産額の5%以内の助成額である場合や、品目特定の政策でその助成額が当該品目の生産総額の5%以下である場合) が、同協定に基づく削減対象から除外される。

このうち①の「緑の政策」については、第2表で示されるとおり、「食料安全保障のための公的備蓄」、「国内における食糧の援助」等とともに、「生産者に対する直接支払 (Direct payments to producers)」が規定されている。この「生産者に対する直接支払」については、「一般的な役務 (General Services)」のうちで該当するもののほか、

ア)「生産に関連しない所得支持(デカップル所得支持)⁽¹⁾ (Decoupled income support)」,

イ)「環境に係る施策による支払い (Payments under environmental programmes)」,

ウ)「地域の援助に係る施策による支払い (Payments under regional assistance programmes)」

等が助成削減対象外となり得る個別の類型として規定されている (同附属書二)。

第2表 国内支持のWTO農業協定上の分類と英国の支援施策

<p>【緑の政策】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○一般的な役務 ○食糧安全保障のための公的備蓄 ○国内における食糧援助 ○生産者に対する直接支払 ・生産に関連しない収入支持(「デカップル所得支持」) (英国例) 基礎支払い ・環境に係る施策による支払い (英国例) 農村スチュワードシップ政策(イングランドにおける農業環境支払い) ・地域の援助に係る施策による支払い (英国例) 条件不利地域支援スキーム ・収入保険・収入保証等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い ・生産者の廃業に係る施策による構造調整補助 ・資源使用中止に係る施策による構造調整補助 ・投資援助による構造調整補助 (一般的な役務) 	<p>【青の政策】 (英国例)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・高地における飼羊支援スキーム ・幼牛支援スキーム (※ともにスコットランドのみ) <hr/> <p>【黄の政策】</p> <p>(黄の政策のうちデミニマス)</p>
---	---

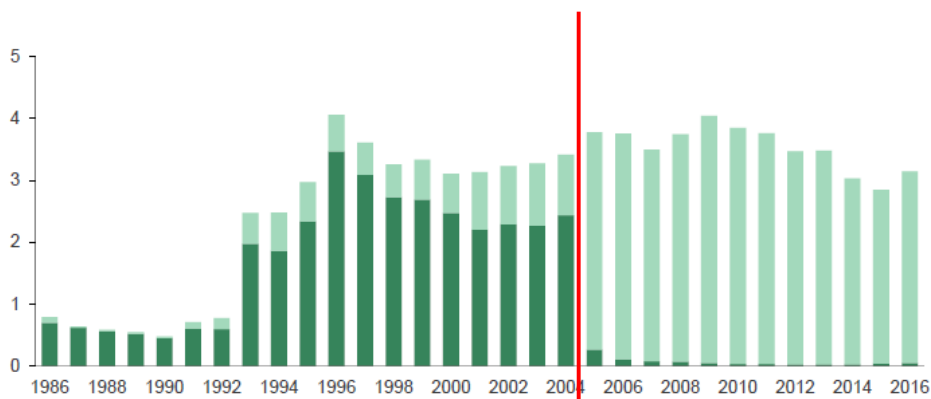
資料: WTO 農業協定, EU による WTO 通報等をもとに筆者作成.

注1) 大まかな傾向を把握する観点から, 国内支持を緑の政策, 青の政策, 黄の政策で構成した.

2) 英国の支援施策の個別類型へのあてはめは, EU による WTO 通報をもとに筆者作成.

3) 塗りつぶした類型は, WTO 農業協定上削減対象となるもの.

英国においては, WTO ドーハ・ラウンド時の政策転換により, 2005年以降, ①基礎支払等の「デカップル所得支持」, ②農村スチュワードシップ政策等の「環境に係る施策による支払い」, ③条件不利地域支援スキーム等の「地域の援助に係る施策による支払い」などのデカップル補助金を中核とする支援体系に大きく転換している。このことを時系列で示したものが第1図である。



第1図 英国における農業者への直接支払補助金の推移 (2016年価格で実質化)

資料: House of Commons Library (2017) "SUBSIDIES AND OTHER PAYMENTS MADE TO FARMERS IN THE UK 1975-2016"

注1) 濃色が生産とリンクした「カップル型補助金」, 薄色が「デカップル型補助金」.

2) 縦軸の単位は10億ポンド.

2. WTO 通報時の施策分類, 英国の「デカップル所得支持」施策の概要

デカップル補助金のうち、本稿の主たる分析対象である「デカップル所得支持」については、WTO 農業協定に基づく EU から WTO 事務局への国内農業支持等に係る通報⁽²⁾において、EU における該当施策として、①Single Payment Scheme (SPS; 単一支払スキーム)、②Separate Sugar Payment, ③Separate Fruit and Vegetables Payment, ④decoupled Complementary National Direct Payments が通報されている。これら①～④の施策のうち、英国において実施されているものは①の SPS⁽³⁾である。

英国においては 2005 年から導入された SPS は、2015 年以降は、施策目的に応じて、基礎支払、グリーン化支払、青年農業者支払等に分割されており、英国内においても各構成国において EU 規則等に基づき実施されているところ、これらの支払いについては、WTO 農業協定に基づく国内農業支持の削減対象とならないよう設計されており、具体的には、過去の需給実績額や農業者の農地面積等から勘案して支給額が算出されている。

3. 連合王国構成国別の「デカップル所得支持」に対する評価, CAP 離脱後の新たな政策展開

(1) 連合王国構成国間における政策の方向性の相違・収斂

英国において農業は各連合王国構成国に権限委譲されており、現行の CAP 下でも農業政策の展開において相違点がみられた。2018 年末に英国・EU 間で合意した離脱協定案では、①2020 年末まで一部を除き、CAP に係る EU ルールが英国に対して適用、②例外として、CAP の直接支払規則 (Direct Payment Regulation) (基礎支払、グリーンング支払、任意カップル払いを規定) は 2020 年には適用されないこととされている。このため、2020 年以降における英国内における直接支払の存廃、運用等については、英国の国内法・フレームワーク次第であるところ、権限委譲されていることを踏まえると、各構成国の制度設計、各構成国間の調整等に依拠する要素が強くなる考えられるところである。

従前 EU 法令下で連合王国構成国における実施施策も一定程度収斂してきたが、今後は EU による共通の農業政策の方向性、規則等が適用されなくなる。これに代わる①英国全体の共通フレームワーク、②それに基づく実務的調整等が検討されているところであるが (注: 本論参照)、英国内でデカップル型の所得支持を含む農業支援施策の展開において、構成国間で更なる乖離が生じることも想定されるところである。

また、連合王国構成国は、英国政府からの予算配分の範囲内で、委譲権限に基づき独自に農業政策を展開することとなる。現時点ではどの程度の財源配分が各構成国に対して行われるか明確でなく、各構成国における今後の農業政策の具体像の設計において大きな不透明要因がもたらされているところである。

(2) 各連合王国構成国の「デカップル所得支持」に対する評価

予算配分等不透明要因も存する中であるが、当面の年間の農業政策について、連合王国各構成国は、従前の政策への評価、新たな政策の方向性を示し、国民への意見募集を実施している。本論では、デカップル所得支持への連合王国構成国ごとの評価を詳述したところであり、この補論においては、各連合王国構成国の評価を対比のために整理したもの(第3表)を示す。

第3表 連合王国構成国におけるデカップル所得支持政策への評価

	評価の方向性(主として基礎支払い)	デカップル所得支持への評価
イングランド	低	<ul style="list-style-type: none"> ・基礎支払い： 農業者がどれだけの広さの土地を保有しているかに基づいて支払われる仕組みであり、農業者による生産性向上のインセンティブの阻害、土地市場等の適切な価格形成等の機能を歪めている等との問題意識。 (・グリーンング支払い： EU農地の5%の農法変化にしか寄与しておらず環境・気候変動に係るパフォーマンスを甚大に高めるとは考えにくい旨の欧州会計検査院の指摘を引用し否定的な評価。)
スコットランド	高	<ul style="list-style-type: none"> ・EU離脱により事業環境が大きく変化する中で、近い将来においては、スキームにおける大きな変更は行われるべきでないとして、所得支持型の直接支払いについて、安定性・(事業上の)確信等の観点から肯定的な評価。 (・グリーンング支払いについては、環境により効果的となるようグリーンングのルールの見直しの必要性を指摘)
ウェールズ	低	<ul style="list-style-type: none"> ・経済の観点からは、個々の農業者ごとに異なる実情が存する中、これらに対応した施策となっておらず(一律単価等)、農業生産性向上に十分には寄与していない。 ・環境の観点からは、CAPは脱酸素等より広い便益の提供が十分でないとの評価。 (・グリーンング支払いについては、同支払いのルールが複雑等の評価。)
北アイルランド	中	<ul style="list-style-type: none"> ・基礎支払いは、北アイルランドの農業の持続性や競争ポジションを下支え。仮に当該支払いが存在しない場合には、北アイルランドとの貿易障壁がなく、かつ、同様の支援が行われている地域(主たる例はEU加盟国)との競争ポジションに大きな影響。 ・他方、①イノベーション意欲低下、構造調整遅滞により、生産性向上を遅らせる可能性、②農業経営における適切なりスクマネジメントのインセンティブを低下させ、場合によっては冒険的な(risky)経営行動をも助長する可能性。 (・グリーンング支払いについては、北アイルランドでは、同支払いの3要件(作物多様化等)に該当する土地が非常に限定されており、効用は限定的との評価。)

資料: 英国政府, スコットランド政府, ウェールズ政府, 北アイルランド政府資料をもとに筆者作成。

注. 各国政府による国民への意見募集資料等をもとに作成しており, 変更があり得る。

(3) 各連合王国構成国のデカップル所得支持の見直しの方向性・時間軸

各連合王国構成国における新たな農業政策の方向性を本論で詳述したことを踏まえ、続いて、この補論では、各連合王国構成国におけるデカップル所得支持の見直しの方向性に係る対比表(第4表)、見直しの時間軸(第5表)を示す。

第4表 連合王国構成国におけるデカップル所得支持見直しの方向性

	評価の方向性(主として基礎支払い)	デカップル所得支持見直しの方向性
イングランド	徐々に縮減の上廃止	<ul style="list-style-type: none"> 徐々に縮減の上廃止。 環境の保全・向上等を重視した政策体系に転換。 「公的資金を公共財に(public money for public goods)」との考え方の下、環境土地管理(ELM)政策を中核とする新たな政策に移行。 (・グリーンング支払い自体廃止。グリーンングのルールは規制ベースラインに組み込み)
スコットランド	簡素化し存置	<ul style="list-style-type: none"> 少なくとも近い将来においては、簡素化しつつ存置。(高額受給者への支給制限を強化し、余剰財源を新規参加者・小規模事業者支援等へ振り向け)。 ※2024年以降は新政策を導入、同年までに政策方針検討(注：面積に基づく支払い現行CAP型の支払いが存置されるか否かは現時点不明。) (・グリーンング支払いは、環境により効果的となるようルール見直し)
ウェールズ	徐々に縮減の上廃止	<ul style="list-style-type: none"> 徐々に縮減の上廃止。 今後は、①「経済レジリエンス(economic resilience)スキーム」、②「公共財(public goods)スキーム」の2つの要素からなる支援システムを開始。原則としてあらかじめ合意した成果(pre-agreed outcomes)に対して補助金を支払うシステムへ転換。 (・グリーンングのルールについて、全部又は一部を見直し。)
北アイルランド	・面積に基づいた所得支持は縮小	<ul style="list-style-type: none"> 経営体へのセーフティネット提供と、効率性・競争力の阻害要因とならないこととの間でいかにバランスを取るかの観点から見直し。 ① CAP下の直接支払いである、面積に基づいた(area based)所得支持については、縮小した上で残し、農業者に対して基礎的で予見可能な収入源を確保。 ② 別途、土壌・気候要因による自然的な不利等が考慮されるようtargetedされた「基礎的農業レジリエンス支援」を導入。 (・グリーンング支払い自体廃止。グリーンングのルールも原則廃止。)

資料: 英国政府, スコットランド政府, ウェールズ政府, 北アイルランド政府資料をもとに筆者作成。

注. 各国政府による国民への意見募集資料等をもとに作成しており, 変更があり得る。

第5表 連合王国構成国におけるデカップル所得支持政策見直しの時間軸

	イングランド	スコットランド	ウェールズ	北アイルランド
2020	<ul style="list-style-type: none"> 基礎支払いは、簡素化等実施しつつも維持 ELM(環境土地管理)政策試行開始 	<ul style="list-style-type: none"> 基礎支払いを維持 	<ul style="list-style-type: none"> 基礎支払いを順次縮減し廃止(2020~2023) 	<ul style="list-style-type: none"> 基礎支払いは、簡素化等実施しつつも維持 (2020~2021)
2021	<ul style="list-style-type: none"> 基礎支払いを順次縮減し廃止(2021~2027) ELMパイロット事業(2021~2024) 	<ul style="list-style-type: none"> 基礎支払いを、簡素化等実施しつつ維持(2021~2023) 		
2022		<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> ・2024年前までに中長期の政策方針検討。 </div>		<ul style="list-style-type: none"> ① 土地の保有面積に基づく基礎支払いについて縮小の上存置。 ② 別途、「基礎的農業レジリエンス支援」を導入し、土地・気候等による自然的不利が考慮されるようなtargetedな支援を実施。(2022年~)
2023				
2024		<ul style="list-style-type: none"> 新政策、新たな支援フレームワーク導入 (※現行の面積ベースの基礎支払いの維持の有無等は明らかにされていない) 	<ul style="list-style-type: none"> 所得支持の補助金を廃止後の支援として、①「経済レジリエンススキーム」、②「公共財スキーム」の2要素からなる支援スキーム開始。(あらかじめ合意した成果に対して補助金)(2024~) 	
2025 ~ 2026				
2027	<ul style="list-style-type: none"> ELM運用実施 			
2028以降				

資料: 英国政府, スコットランド政府, ウェールズ政府, 北アイルランド政府資料をもとに筆者作成。

注. 各国政府による国民への意見募集資料等をもとに作成しており, 変更があり得る。

4. 諸動向を踏まえた考察, 留意点等

連合王国の構成国別の方針が異なる要因として、①デカップル所得支持が農業所得に占める割合の構成国間の相違、②イノベーション等農業生産性向上へのスタンスの相違等が一因として挙げられるのではないかと考えられる。

本論第4表において示したとおりデカップル所得支持が農業所得に占める割合は構成国間において大きく相違する。本論第2節(5)で示したとおり、英国の農業生産性については、CAP 要因及び CAP 以外の要因双方を検討し対処することが必要と考えられるところ、連合王国間でデカップル所得支持への依存割合をはじめ農業経営体の実情等に

相違があり、このため、①デカップル所得支持の廃止・縮減の有無、②これらに係る期間設定(時間軸の長短)等の制度設計を通じた、農業生産性向上の促進に係る各連合王国構成国間のスタンス等において相違が生じていることも考えられる。

なお、EU離脱後は、WTO農業協定上最も貿易歪曲的な施策(「黄」の政策)として削減対象となる助成合計量(Aggregate Measurement of Support; AMS)上限については英国単独でWTO加盟国の同意を確保する必要があるところ、UR合意の削減基準年(1986-88年)における英国への支援水準である5914.1百万€の水準(現行のEUのAMS上限の8.2%)が提案され、現在交渉が行われ得ている。仮にこのAMSについて英国が想定する十分な水準についてWTO加盟国の合意を調達できない場合、英国は、農業支援施策について、デミニマス(生産金額の5%以内)や、WTO削減規律対象外であるところのデカップル所得支持等に依存する制度設計が検討される可能性もあろう。この意味からもデカップル所得支持の動向と今後のAMSの交渉動向はリンクしており留意が必要であろう⁽⁴⁾。

また、ELM政策等農業環境政策をはじめEUからの離脱後に拡充が見込まれる施策や、新規に実施される施策が、WTO農業協定における「デカップル所得支持」に分類されない場合であっても、副次的に実質的效果として、従前実施されてきたデカップル所得支持(イングランドでは全農家平均で所得の約6割に該当)の所得支持効果について代替する効果を有すると考えられる。このため、どのような要件で、どの程度の規模でELM等新たな支援施策が制度設計されるか留意が必要であろう。このことは、取りも直さず、EU離脱後において「デカップル所得支持」を導入しない場合における、当該連合王国構成国内の制度運用の安定性、ひいては「デカップル所得支持」施策の再導入の可能性を見極める意味でも重要な論点であると考えられる。

注(1) 外務省ホームページ掲載のWTO農業に関する協定においては、「生産に関連しない収入支持」とされている。

(2) 英国を含むEU各加盟国における内訳は公表されていない。

(3) 2015年以降は、施策目的別にBPS(基礎支払い)、グリーンング支払い、青年農業者支払い等に区分の上実施。

(4) なお、英国農業法案(第26条第3項)においては、英国としての国際的な義務履行のため、英国のDefra(環境・食料・農村地域)大臣が、連合王国各構成国のAMS上限の割り振り(ただし当該割り振りの効力は英国国内でのみ有効)、国内農業支持の分類に係る最終調停等を行う権限が付与されている。

[引用文献]

Defra, The UK government (2018a), "Health and harmony: the future for food, farming and the environment in a Green Brexit".

Defra (2018b), "The Future Farming and Environment Evidence Compendium".

Defra (2018c), "Moving away from Direct Payments".

Department of Agriculture, Environment and Rural Affairs, Northern Ireland Executive (2018), "Northern Ireland Future Agricultural Policy Framework".

House of Commons Library (2018a), Briefing Paper, "Brexit: Future UK Agriculture Policy".

House of Commons Library (2018b), Briefing Paper, "The Agriculture Bill (2017-19)".

House of Commons Library (2017), Social Indicator 2613 (updated November 2017).

Scottish government (2018), “Stability and Simplicity –proposals for rural funding”.

Welsh government (2018), “Brexit and our land: Securing the future of Welsh Farming”.

桑原田智之 (2019) 「英国の EU 離脱と農業分野における諸課題」, 『世界経済評論』 vol.63 No.2, pp.67-80。

桑原田智之 (2018) 「英国 –EU からの離脱による農業・食料分野における政策環境, 通商条件等の変化–」, 『農林水産政策研究所 [主要国農業戦略横断・総合] プロジェクト研究資料 第6号』, pp.1-49。

桑原田智之(2018c) 「EU 離脱による英国の農業・食料分野における政策動向, 経営構造・生産性への影響」, 日本国際経済学会第77回全国大会, 欧米経済分科会, 2018年10月14日, 関西学院大学 (兵庫)。

桑原田智之(2018d) 「Discussions for Policies after Brexit in the UK in the area of agriculture, food and related trade」, 日本国際経済学会関東部会, 2018年5月19日, 日本大学 (東京)。