



世界の農業・農政

主要国のデカップル支払いについて —導入の目的、制度の概要、実施経過の比較—

国際領域 上席主任研究官 勝又健太郎

農業者の所得を支持するための直接支払いのうち、デカップル支払いは、貿易歪曲的又は生産に対する影響が最小限であるため、WTO 農業協定における国内助成の削減約束（以下「WTO 削減約束」）の対象から除外されている市場志向型の政策です⁽¹⁾。

本稿では、主要国（メキシコ、米国、中国、EU、韓国、ロシア）のデカップル支払いの導入の目的、制度の概要、実施経過を調査して、比較分析した結果を報告します⁽²⁾。

1. 導入の目的

各国のデカップル支払いの導入の目的は、大きく二つに分かれます。農業者の所得支持政策を市場志向型に転換するため（メキシコと米国）と所得支持政策を WTO 削減約束に対応させるため（中国、EU、韓国、ロシア）です。

メキシコは、NAFTA による農産物輸入の完全自由化に対応するため、市場志向型の政策への転換を図り、価格支持政策を廃止して 1994 年に導入しました。

米国は、財政事情の悪化により、所得支持政策の支出額を計画的に削減するため、市場志向型の政策への転換を図り、カップル支払いである不足払いを廃止して 1996 年に導入しました。

2001 年に WTO に加盟した中国は、2004 年から食糧の増産のための政策に方針を転換して、所得支持政策として価格支持と直接支払いを導入しました。直接支払いについては、WTO 削減約束を考慮して大部分をデカップル支払いとしました。

EU は、WTO ドーハ・ラウンド交渉において青の政策が WTO 削減約束の対象となる方針が定まってきたことから、従来から所得支持政策の主要な役割を担っていたカップル支払い（青の政策）の大部分を 2005 年にデカップル支払いに変更しました⁽³⁾。

韓国は、コメの価格支持の助成額が WTO 削減約束の許容額の限界に近づいてきたことから、削減約束の対象を減らすために、2005 年に価格支持を廃止し、デカップル支払いと不足払いを組み合わせたコメの所得支持政策を導入しました⁽⁴⁾。

2012 年に WTO に加盟したロシアは、2013 年に WTO 削減約束を考慮して、カップル支払いである無機肥料等の生産財の購入費の一部を助成する直接支払いをデカップル支払いに変更しました。

2. 制度の概要

主要国は原則として、過去の農地面積を基準にして、単位面積当たり一定額を農業者に支給する方式をとっています。ただし、ロシアは現在の農地面積を基準としているので、厳密に判定を受ければ WTO 農業協定のデカップル支払いとしているロシアの申告は認められない可能性があると考えられます（第 1 表）。

3. 実施経過

メキシコでは、デカップル支払いは、導入以来、所得支持の主要な役割を担っていましたが、2000 年代に入り、経済発展と人口増加による食料需要に対応した生産振興を図るため、生産刺激のカップル支払いである不足払いを追加的に導入しました。このため、デカップル支払いの持つ市場志向型の政策としての作用が損なわれることになりました。さらに、2014 年には、デカップル支払いを投資補助により生産性向上を図るカップル支払いに組替え、廃止しました。

米国では、主要穀物の価格が 1996 年から急落し、デカップル支払いによる補てんのみでは経営が困難な状況となったため、1998 年から 2001 年にかけて緊急支援が実施されました。このような状況を踏まえ、2002 年には、生産刺激のカップル支払いである不足払いを追加的に再導入しました。このため、デカップル支払いの持つ市場志向型の政策としての作用が損なわれることになりました。2010 年からは主要穀物の価格が上昇し、2013 年には過去最高の水準となったことから、高価格でも支給されるデカップル支払いに批判が高まりました。このため、2014 年、従来のデカップル支払いと不足払いを廃止して、新たな不足払いを導入しました。

中国では、2000 年代後半に入ると食糧の生産費が顕著に上昇し始めたことから、2006 年に農業資材の価格上昇分を補てんするカップル支払いを導入しました。その後も、生産費の上昇とともにこのカップル支払いの支給額が増加していきました。また、コメ、小麦、とうもろこし、大豆の価格支持水準については、継続的に引き上げられてきたこともあり、近年、価格支持の助成額が、とうもろこしと大豆については WTO 削減約束の許容額を超過しており、コメや小麦についても許容額に接近して、

第1表 主要国のデカップル支払いの制度の概要

	支給方式	支給対象面積	支給対象者
メキシコ	1ヘクタール当たり一定額を支給	1990～1993年にとうもろこし、豆類、小麦等の農産物を作付けしていた農地面積	支給対象面積において農産物を作付けしている、あるいは、畜産、森林経営、環境保護プログラムに使用している農業者
米国	1エーカー（0.4ヘクタール）当たり一定額を支給	過去数年間の平均作付け面積（小麦、飼料作物は1991～95年の、コメは1993～95年の平均面積）	支給対象面積において農業を営んでいる者
中国	1ムー（1/15ヘクタール）当たり一定額を支給	大多数の省では2000年代前半の農村税费改革時に査定した課税土地面積	支給対象面積の耕地請負権を有する農民
EU	1ヘクタール当たり一定額を支給	基準期間（2000～2002年）において、直接支払い（青の政策）の対象となっていた農地面積	支給対象面積の1ヘクタールごとにデカップル支払いの支払受給権が設定されており、当該面積の受給権を有する農業者
韓国	1ヘクタール当たり一定額を支給	1998年から2000年まで水田農業（コメ以外にもレンコン、セリ等を作付け）に使用された農地面積	支給対象面積において水田農業を営んでいる者
ロシア	1ヘクタール当たり一定額を支給	穀物、豆類、飼料作物の現在の農地面積（播種面積）	支給対象面積において農業を営んでいる者

資料：著者作成。

デカップル支払いは所得支持政策の主要な役割を担わなくなっています。

EUでは、デカップル支払いは、現在まで所得支持政策の主要な役割を担ってきました。2014年の共通農業政策の改革においては、財源確保のためにデカップル支払いをEU全体の優先政策（気候変動緩和や環境保全）に位置づけて正当化する必要があったことから、作物の多様化等の気候と環境に有益な措置を要件化しました。このような要件化により、作付け品目の選択がより制限されることとなり、デカップルの程度が低下しました。

韓国では、コメの所得支持政策の導入以来、デカップル支払いとカップル支払いの合計額の政策目標とする所得支持水準に対する補てん率が、95%以上を維持しており、導入の目的どおりWTO削減約束の許容額内で十分な所得支持が実施されています。

ロシアでは、デミニミスにより、WTO削減約束は容易に履行可能な状態が続いているため、デカップル支払いの必要性は低下しています。2014年のウクライナ危機後、欧米からの経済制裁に対する逆制裁としての食品輸入禁止措置により、生産力の拡大に係る政策が一層重視されるようになり、デカップル支払いのように生産基盤の強化に直結しない政策は優先度が低下して、2017年に支出額は減少しました。

4. まとめ

市場志向型の政策であることから、WTOにおいて望ましい政策として位置づけられているデカップル支払いの主要国における実施状況については、以上見てきたとおり、まず、メキシコ、米国では、所

得支持政策を市場志向型の政策へ転換するという導入の目的を果たせないまま廃止され、現在、デカップル支払いは実施されていません。また、中国、韓国、ロシアでは、所得支持政策の主要な役割を担っていません。現在、デカップル支払いが、市場志向型の政策として機能し、所得支持の主要な役割を担っているのは、EUのみですが、近年は、作物の多様化の要件化によりデカップルの程度が低下しています。

注(1)「デカップル支払い」は、WTO農業協定において、生産する品目や量、生産物の価格等とは関係なく固定額を支給する生産から「切り離された所得支持（Decoupled income support）」として規定されています。所得支持をデカップル支払いにすれば、生産に関する意思決定が、主に市場の状況に基づいてなされ、生産量と価格が市場メカニズムにより最適化されます。したがって、それ以外の所得支持政策（価格支持や生産する品目や量に基づいて支給するカップル支払い等）と比べて、生産に対する影響、貿易歪曲的な影響が最小限の政策と位置づけられています。以上から、デカップル支払いは、市場メカニズムをより機能させることを目指している「市場志向型（market-oriented）」の政策と言われています。

(2)プロジェクト研究「主要国農業戦略横断・総合」研究資料第9号平成30年度カントリーレポート：横断的・地域的研究、需給見通しを参照ください。

(3)WTO農業協定においては、貿易歪曲的な国内助成政策については、助成額の削減約束の対象としていますが、そのうち、生産調整の要件がある政策は「青の政策」として、助成額が農業生産額の5%以下の政策は「デミニミス（De minimis:些細なこと）」として削減対象から除外しています。

(4)不足払いのみによって支持すると、助成額がWTO削減約束の許容額を超過してしまうために、直接支払いの一部をデカップル支払いとしました。