

OECD諸国における緑の農業政策と クロス・コンプライアンスの役割

《講演者》ディミトリス・ディアコサバス氏

(経済協力開発機構(OECD)貿易・農業局上席エコノミスト)

日時／平成23年11月22日(火) 午後2時30分～5時
於／農林水産政策研究所セミナー室

交流情報課長
牧野 竹男

OECD諸国の農業環境政策に関する専門家であるOECD事務局のディアコサバス上席エコノミストを農林水産政策研究所に招へいし、セミナーを開催しましたので、その概要を報告いたします。なお、発表スライドについては、農林水産政策研究所のホームページに掲載しておりますので、ご参照願います。

1 OECDの概況

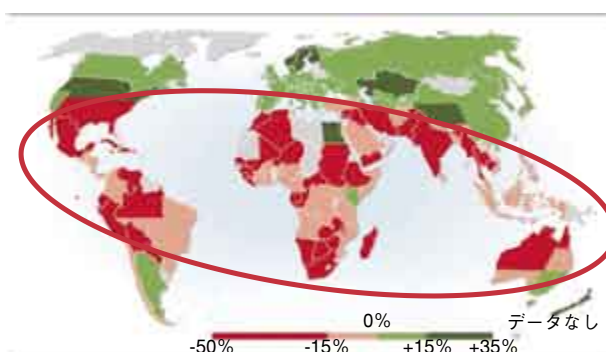
OECD事務局は1961年に発足し、約2,500人のスタッフを擁し、予算額は約3億3千万ユーロで、統計を取ったり、またそれに基づき様々な分析を行うことにより政策作りを行うフォーラムです。性格的には、研究機関でも大学でもありませんが、加盟国政府と研究コミュニティとの橋渡し役を果たしています。現在、加盟国は34カ国です。

2 緑の成長戦略の背景

国際経済が危機に直面する中で、「緑の成長(Green Growth)」に関する政策がメインストリームになりつつあります。これは、OECD諸国の農業政策についても当てはまり、例えば、EUでは、共通農業政策の見直し(2011～14年)の議論の中で、直接支払いのうち、30%を緑の政策に基づくものにするといった提案が行われています。また、国際機関でも、UNEPが緑の経済に向けた報告書を取りまとめましたし、FAOは、農業で経済を緑にするという新しいプロジェクト(GEA)を開始しました。また、OECDは、2009年の閣僚会議で緑の成長に関する特別の組織を作ることを決めました。

「緑の成長」とは、資源の非持続可能性や環境の劣化を回避しつつ、経済成長を達成するというものです。これは、静的なものではなく、ダイナミックな動きの中で、緑に成長するという道筋を示しています。また、環境保全自体が経済の活性化につながる可能性があるため、成長と環境は両立し得るという概念でもあります。持続的発展(Sustainable Development)と混同されることがありますが、緑の成長は、もっと狭い概念で、これを使うことにより、持続的発展が可能となるツールのようなものと考えればよいでしょう。

従来、成長戦略というと、途上国を対象に作成されていましたが、世界経済の危機的状況の下、最近では、先進国であるOECD諸国にも成長戦略が必要とされるようになりました。こうした先進国での成



第1図 地球温暖化による農業生産性の変化
(2080年予測)

長は、次のような理由で必要とされます。第1に雇用政策です。今回の経済危機では、1,500万人の失業者が出ましたが、これを経済危機の前の水準に戻すためには、年間2%雇用を伸ばしていかなければなりません。もう1つの要因は、国の負債が増えている点です。その対策として、経済成長が必要です。ギリシャのような国では、通常の経済成長では十分ではありません。このため、現状を維持し、何の成長戦略も実施しなければ、そのコストは、将来につけを回す結果となります。

世界の人口は、現在70億人ですが、2050年には90億人になると言われています。また、GDPは、PPP(購買力平価)で、2010年に70兆ドルだったものが、2050年には300兆ドルに達すると予想されています。こうした状況下で、食料、エネルギー、資源は、2030年に、それぞれ、現在よりも35%、37%、70%増加しなければなりません。これを何の政策も取らずに賄うためには、生産を35%増加し、土地を9%増加させなければなりません。その一方で、土壌浸食のリスクは30%増加し、水の不足も30%増加すると見込まれます。また、地球温暖化の影響を見込むと、将来的には、多くの途上国で農業生産性が低下し、これに伴い食料生産が減少すると予測されています(第1図)。1974年にFAOで米国のキッシンジャー国務長官が「将来は1人の子供もお腹をすかすことがないように」と宣言しましたが、現在、10億人の人々が食料の危機にさらされています。

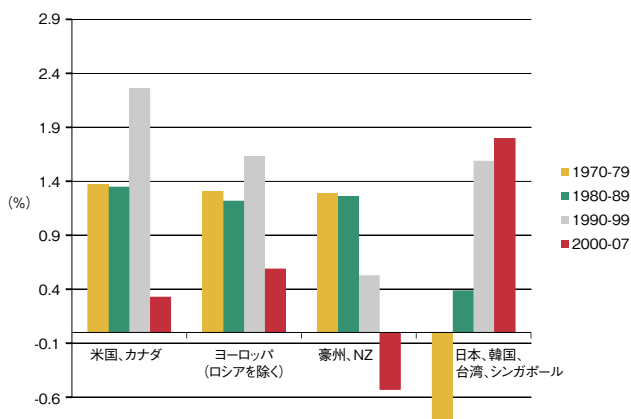
3 緑の成長と農業

このように増えてゆく人口に対処するために必要

な政策は、まず、すべてのフード・チェーンにおいてアウトプットを増やすと同時に、環境の保全を図ることが必要となります。農業は、緑の成長において、大きな貢献度を持っています。OECD加盟国で見た場合、そのGDPに占める割合は2%、エネルギー利用量に占める割合も4~5%に過ぎません。しかし、土地、水の利用に占める割合は、非常に大きいものがあります。また、農業と緑の成長との関係は複雑で、農業が生

態系に及ぼす影響には、正負両面が考えられます。こうした中で、どのような文脈で捉えるかが重要となります。確かに、短期的に見れば、環境の保全を行うことは、食料生産の減少につながり、食料安全保障に悪影響を及ぼすことになります。しかし、長期的に見れば、環境持続可能性は、経済成長や社会厚生にも相乗効果を与えることになるでしょう。

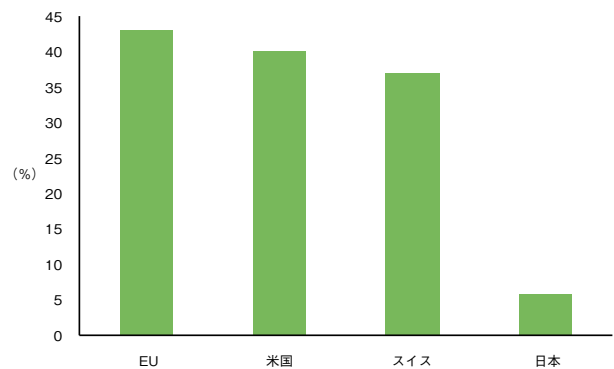
緑の成長を実現するための政策は、2つのグループに大別されます。第1のグループは、緑の成長を押し進めるための政策で、研究開発、イノベーションの創出、研修及び貿易自由化などが含まれます。2番目のグループは、環境的措置で、これには、財政的な支払いや課税などが含まれます。しかし、どのようなアプローチがよいかは、それぞれの国によって、優先付けがなされるべきです。ただ、研究開発に伴い、農業生産性は、過去増大してきましたが、近年、アジア以外の先進地域では、その伸びが鈍化または減少する傾向にある点に留意する必要があります（第2図）。他方、環境的措置について見てみると、OECDが開発した各国の農業保護水準を示したPSE（生産者支持推定量）は、日、EU、米国とも全体的に低下傾向にある一方で、環境等の公共財や農村開発に対する助成は増加しています。



第2図 農業の全要素生産性の年間増加率の変化（期間平均）

4 クロス・コンプライアンスの役割

クロス・コンプライアンス（以下「CC」と略す。）とは、農業生産者が直接支払いを受給するために一定の要件を満たさなければならないという仕組みです。この要件は、環境に限定されませんが、本日は、環境のCCに限定してお話したいと思います。最も早くCCを導入した国は、米国で、1985年に農業生産に伴う土壌浸食の防止に関連して制度が導入されました。続いて、スイスが1999年に導入し、2003年には、EUでCAP改革の一環として導入されています。その後、日本、ノルウェー、韓国などでも導入されています。現時点で、生産者支持に占めるCCの割合は、EU、米国では、それぞれ45%、40%ですが、日本は、6~7%に過ぎません（第3図）。CCにおける法令遵守の度合いは、国によって異なり、例えば、スイスでは最も厳しく、生産者が支払いを受けるためには、すべての農用地が環境規則を遵守していなければなりません。EUは、農用地の1%が法令遵守されていれば、支払いを受給することができます。こうしたことを背景として、EUのCCは評判が芳しくなく、生産者からは、支給方法等が官僚主義的であるとみられていますし、環境NGOからは、CCは環境保全に余り貢献していないのではないかと批判されています。これとは対照的に、スイスのCCは非常に洗練されており、CCの導入により環境パフォーマンスも改善されています。また、生産者の法令遵守に関するモニタリングもしっかりと行われています。



第3図 PSEに占めるクロス・コンプライアンスの割合（2008-10年）

5 結論

農業に緑の成長を適用するための道筋及びそれに伴うトレード・オフと相乗効果（シナジー）の内容は、国によっても様々です。特に、トレード・オフについては、負のコストを伴うため、これを社会的コストとして社会全体で考えていく必要がありますが、これを克服することは、しばしば、大変困難です。このため、様々な国の経験や政策の進捗状況を踏まえ、政府に対して適切なアドバイスを提供することが、OECDのような国際機関や研究者の任務として重要であるといえるでしょう。