

現場からの 農村学教室

テーマ

新水田政策と日本型直接支払い

統合的な運用が必要

莊林 幹太郎 総合地球環境学研究所 特任教授

2027年度からの水田政策の見直しは、①水田活用の直接支払交付金の抜本的見直し②米・米加工品の輸出拡大、米粉の需要創出等の国内外の需要拡大③中山間地域等直接支払い・多面的機能支払いの見直し、新たな環境直接支払いの創設――の3項目で構成される。本稿では、日本型直接支払い、すなわち中山間地域等直接支払い、多面的機能支払い、環境直接支払いについて、環境保全の観点から考えてみたい。なお、詳しくは触れないが、わが国は、特に環境支払いのボリュウムが、経済協力開発機構(OECD)諸国の中で圧倒的に小さいことは指摘しておきたい。

直接支払いは原理的には、財政から農業者に直接交付される補助金を指す。一方、実際に「直接支払い」と呼称される範囲は、国によって異なる。わが国では日本型直接支払い、水田活用の直接支払い、畑作物

物の直接支払いだけに使用されているが、この他にも原理的には直接支払いに分類される政策は多い。

欧州連合(EU)でも直接支払いと呼称されるのは、主として所得支持のための直接支払いだけで、環境支払いや条件不利地支払い、そのように表記されない。直接支払いの名称が実は政策的に大きな意味を持たないと考えると本来は農業者への支援策全体の中で構想することが望ましい。

例えば、今回の見直しでは水田活用の直接支払いの単価と単収を連動させるとしているが、肥料や農薬などの投入量の増加を誘引しないよう、クロスコンプライアンスを強化したり、環境支払いと連動させたりする統合的な発想も検討してもよいのではないか。

農業が生む価値支援

今回の見直しでは、中山間地域等直接支払いと多面的機能支払いの一体的実施の強化が提唱されている。いすれも面的に一定の広がりが必要とすることを考えると、この方向性は高く評価される。

さらに言えば三つの直接支払いの本質的な類似性を考えれば、将来はより本格的な一体化を検討すべきではないか。

中山間地域等直接支払いと多面的機能支払いは、多面的機能の保全を目的とし、農業生産活動の継続を支える点で共通する。中山間地域等直接支払いが平場との生産費格差を是正するのに対し、環境支払いは環境保全のための追加費用や所得減少分を補填(はてん)する。例えばEUでは、環境便益の大きい粗放的放牧が市場競争の下で集約的農法に転換することを防ぐため、収益差を補填する環境支払いがある。このような場合、現状の農業生産を維



魚のゆりかご水田プロジェクト (出典＝滋賀県ウェブサイト)

支援している5年の間に環境改善効果を価格プレミアムとして価値化し、その後は支払いなしで継続できるもの期待もあるようだ。しかし、小規模な範囲で価格転嫁に成功しても、取り組みが拡大するほど価格プレミアムは低下するのが一般的だ。消費者が評価しやすい減農薬など異なり、生物多様性や景観など、全体的環境便益を市場価格に転嫁できるわけではない。環境支払いの多様化を考え

分権的な制度設計を

実施面の課題も指摘しておきたい。日本型直接支払いの事務負担の大きさは、これまで多く指摘されてきた。原因の一つに、制度の企画機関(国)と実施機関(市町村)が異なることがあると考える。図1が示す通り欧州諸国と比較し、この形態は極めて異例だ。

企画主体と実施主体が異なる場合、企画主体には政策目的の精度を高めるため、詳細な要件を課す誘因が働く一方、行政費用を抑える誘因は弱くなりやすい。企画と実施が同じ主体であれば、制度を精緻にするほど自らの行政費用も増えるため、政策の精度と行政費用とのバランスを考える誘因が働く。

