

欧米と対比した戸別所得補償の特徴と課題

—直接支払い制度と競争力，土地資源—

主任研究員 平澤明彦

〔要 旨〕

- 1 米国の直接支払いは3層からなり，その基本的な性格は不足払い，つまり農産物価格が一定の水準を下回った場合の補てんである。一方，EUの直接支払いは単価が固定されている。いずれも過去の一定期間における単収と面積に固定されている点で，当年値に基づく補てんを行う戸別所得補償（および米国の新しいACRE支払い）とは異なる。
- 2 米国・EUともに主要な直接支払いは，輸出競争力を高める支持価格引下げの補てんとして導入された（その結果単収の地域差を反映）。他方，スイスの直接支払いは多面的機能への対価であり，国民投票により高水準の支払いが実現した。どの例も農業収入を維持する方針が明確であった。
- 3 それに対して日本の米の場合は，内外価格差が大きく，WTO対応で価格支持を廃止したうえ，傾向的な値下がり補てんをしなかった。戸別所得補償によって欧米に近い安定的な補てんが実現したものの，値下がりが続いた場合の十分な補てんは保証されておらず，財源の不安もある。
- 4 支持価格がないことは価格のコントロールがあまり精確にできないことを意味しており，内外価格差と，国内の供給過剰および需要減退を考慮すれば，今後の値下がりが懸念される。
- 5 また，米国・EUのような輸出国では，価格が低下すれば輸出向けや国内飼料向けの需要が大きく拡大し，価格が下支えされる。さらにはバイオ燃料向けの需要創出も可能である。それに対して輸出競争力を欠く日本の米は，そうした効果や選択肢が限られている。
- 6 こうした現状では，戸別所得補償の導入が値下がり促進する可能性もある。また，自由貿易協定等により輸入関税を引き下げた場合，戸別所得補償の拡大により米価を補てんしても，輸出競争力が無い限り国内生産は縮小するであろう。
- 7 米国・EUが用いた支持価格の引下げと直接支払いによる補てんという方法は，以前の価格水準があまり高くないことと，価格引下げにより内外需要を拡大できる競争力を前提とした上で適切な需給調整機能を発揮するようである。米国とEUはともに日本に比べて土地資源の豊富な輸出国・地域であり，その条件に合わせた形で国際ルールが設定された。土地資源の乏しい日本が適応していくことは困難を伴うのである。
- 8 残された需給の調整手段として，また米価下支え（および補てんにかかる財政支出の抑制）の間接的な手段として，生産調整の役割は大きい。日本における生産調整は水田農業や土地資源賦存を背景とする集団的取組みによっており，個々の経営を対象とする戸別所得補償との政策上のすり合わせが必要である。

目次

- 1 欧米の直接支払い制度
 - (1) 米国
 - (2) EU
 - (3) スイス
- 2 米の価格支持廃止以降における日本の直接支払い制度
 - (1) 米価・収入変動補てん
 - (2) 米戸別所得補償
- 3 日本と欧米の比較
 - (1) 所得支持機能と導入目的
 - (2) 価格支持と輸出競争力
 - (3) 生産調整の重要性と特徴
 - (4) 土地資源賦存の国際格差と直接支払い
 - (5) 値下がり促進の可能性
 - (6) 輸入障壁引下げの代替にはならない
 - (7) その他の制度上の特色
- 4 まとめ
——競争力の観点から——

本稿は2010年度にモデル対策として実施されている米の戸別所得補償について、欧米の直接支払いとの国際比較により、その特徴を調べる。^(注1)戸別所得補償制度は、米国やEUの直接支払いを参考にして設計されている。したがって欧米の制度の概要を紹介し、戸別所得補償と対比することには意味があると思われる。

また、現行制度の違いだけでなく、制度導入時の経緯や、土地資源賦存も参照することにより、日本における米の直接支払いのもつ性格の一端を明らかにしたい。特に、農地資源の豊富な米国・EUで作られ出した直接支払い制度を、農地資源の乏しい日本に導入すれば、競争力の違いから米欧とは異なる課題が出てくることを示したい。

(注1) 日本の戸別所得補償に対応する直接支払いに範囲を絞り、減反ないしそこの作付けに対する補助金や、農業環境政策等に関するものは扱わない。

1 欧米の直接支払い制度

まず本稿の前半では、米国とEU、スイスの直接支払いについて、とくに穀物を対象とする現行の制度を中心に、その導入以来の推移を整理する。^(注2)

(注2) 平澤(2010)を元に加筆した。

(1) 米国

a 現行制度

米国の主要な直接支払いは、所得・価格支持政策である農産物プログラムによって行われている。その基本的な性格は不足払い、つまり農産物価格が一定の水準を下回った際の補てんである。農産物の価格を低水準に抑制して競争力を持たせながら、農家の収入は直接支払いで確保する仕組みである。対象品目は、主要な土地利用型作物である各種穀物・油糧種子・豆類、綿花、落花生である。^(注3)

農産物プログラムにおける主要作目の農業支持は3層から成る(第1図)。このようなやや複雑な構成は歴史的経緯による。各層の名称は、①「販売支援融資」(あるいは「融資不足払い」)、②「直接固定支払い」、③「価格変動対応型支払い」である。

まず①販売支援融資は、作物を担保とするつなぎ融資である。このつなぎ融資により、農家は収穫直後の安価な農産物販売を避け、価格上昇を待って販売することが可能となる。この融資は元々は価格支持機能を有していたが、現在ではその機能は弱い^(注4)。

また、近年はこの融資に代えて融資不足払いの利用が多くなっている。これは作物の価格が融資単価を下回った場合、融資の代わりに、融資単価から作物価格を引いた差額を補助金として支給する直接支払いで

ある。販売支援融資と同水準の所得支持をしながら、政府の在庫と市場価格を低水準に保つ効果がある。

②直接固定支払いは、作目ごとに単位重量当たり一定額の補助金であり、価格水準によらない。1996年農業法で不足払い廃止後の経過措置として導入され^(注5)、その後2002年農業法により現在の形となって継続された。

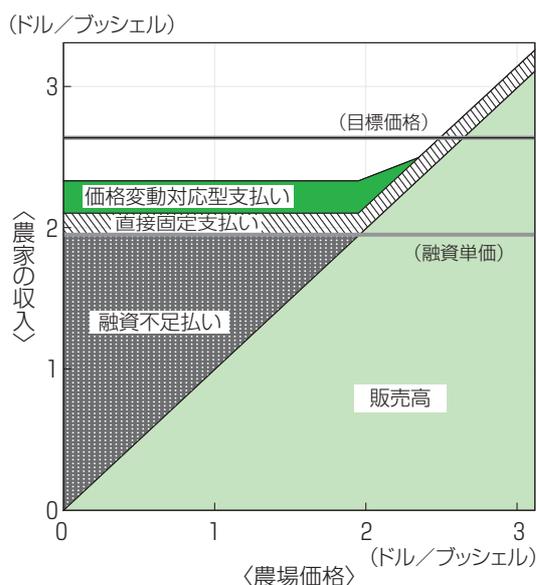
③価格変動対応型支払いは、作物の価格に上記二つの補助金(①と②)を加算しても所定の「目標価格」に届かない場合に、その差額を補てんする不足払い型の直接支払いである。2002年農業法で導入されたが、その基本的な機能は1996年農業法で廃止されたかつての不足払いと同様である。

このように①は融資不足払いの利用が多く、③も不足払い型の直接支払いであるから、全体として農産物プログラムは不足払いの性格が強いことがわかる^(注6)。

①～③の各支持の水準は、2008年農業法において品目ごとに単位重量当たりの価格ないし金額が具体的に定められている。なかでも全体の保証水準となる目標価格は90年代以降、ほぼ据え置かれている。また、②と③の対象となる「支払面積」は、過去の作付実績に基づく作目別「基準面積」の83.3%に抑えられている。さらに、②と③の算出に用いられる「支払単収」は各農場の実績に基づき、81～85年(③については更新した農場の場合98～01年の93.5%)の水準に据え置かれている。

09年からは、従来型の③に代えて、新し

第1図 米国トウモロコシ補助金の重量単価



資料 平澤(2009a)を元に改訂
 (注) 1 補助金の水準は2008年農業法による。
 2 融資不足払いを利用する場合。
 3 支払面積の制限比率および支払単収を反映して全基準面積平均の実質的な補助金単価を算出した。

い「平均作物収入選択（ACRE）支払い」を選択できるようになった。これは収入（価格×単収）の変動を補てんするものであり、保証水準は直前数年間における価格（全国2年間平均）と単収（州別5年間平均、ただし最高年と最低年を除く）の積の9割である。加えて農場段階における収入の減少も支払要件である。

b 不足払い型直接支払いの推移

小麦について農場価格（販売価格のこと）と直接支払い単価の推移をみると（第2図）、③不足払い型の直接支払いと目標価格が価格下落を補てんするおもな手段であったことがわかる。^(注7)まず1961年に価格支持支払いが導入され、63～65年における価格支持水準（融資単価）の引下げを補てんした後、73

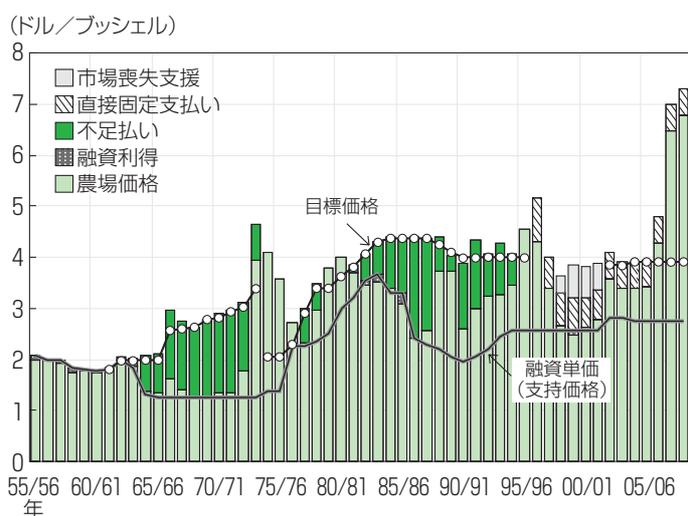
年にかけてさらに保証水準（「支持価格」、後の目標価格と同様）を引き上げて補てん割合が高まった。

74年には不足払いに移行し、70年代後半から80年代初めにかけては生産費の上昇に対応して目標価格が引き上げられた。この目標価格の下で、80年代から90年代前半にかけて低価格時の補てんが実現した。この間、86年には融資単価を大幅に引き下げたため不足払い（財政負担）が拡大した（手塚^(注8)（2004））。84年以降の目標価格は抑制傾向となり、88～90年にかけて引き下げられたあとは現在にいたるまでおおむね横ばいとなっている。

不足払い型の直接支払いは96～01年の間一時的に廃止されたものの、実質的には同水準のセーフティーネットが維持された。

96年に不足払いと目標価格が廃止された際は、7年間の移行措置として金額固定の生産弾力契約支払いが導入された。低価格が問題となった98～01年は臨時の法律によって不足払いに近い水準の補てん（市場損失支援支払い）がなされた。02年には不足払い型の直接支払いである価格変動対応型支払いが導入された。一方、不足払い廃止の移行措置であったはずの金額固定の直接支払いが直接固定支払いとして継続された結果、価格変動対応型支払いによる補てんは少なくなった。^(注9)さらに06年以降は農産物の農場価格が高まり、不足払い型の補てんは行われていない。

第2図 米国小麦価格と補てんの推移



資料 米国農務省の各種資料により筆者作成

- (注) 1 「目標価格」は、1961～73年は支持価格、74～95年および2002年以降は目標価格、60年以前および96～01年は該当なし。
 2 「融資利得」は、販売支援融資にかかる各種の補てん相当額。
 3 「不足払い」は、61～73年は価格支持支払い、74～95年は不足払い、96～01年は該当なし、02年以降は価格変動対応型支払い。
 4 「直接固定支払い」は、96～01年は生産弾力契約、02年以降は直接固定支払い、95年以前は該当なし。
 5 「市場喪失支援」は、98～01年のみ。

なお、米国では60年代に直接支払いを導入したうえ、経営規模も大きいため、早くから直接支払いの高額給付が問題となり、70年から受給者に対して給付額制限が課され、02年からは所得制限が導入された。

(注3) 生乳の不足払い(牛乳所得損失契約)もある。砂糖は農産物プログラムに含まれるが不足払いの対象外。

(注4) この融資には償還請求権がないため、作物が値下がりした場合は、農業者は(ア)担保作物を質流れにして返済を免れるか、あるいは(イ)融資額を下回る作物の時価相当分のみを返済する(差額を販売融資利得と呼ぶ)。前者の質流れ(ア)を選んだ場合は融資額で販売したのと同様の結果となることから、作物の価格は融資額(「融資単価」)の水準で下支えされる。後者の返済減額(イ)は政府の在庫保有を避ける措置である。当初の制度は(ア)のみであったがその後値下がりやを許容する(イ)、さらには次に述べる融資不足払いが導入されてその利用割合が高くなったため、価格支持機能は弱まった。手塚(2004)を参照。

(注5) 当時の名称は生産弾力契約支払い。

(注6) ただし近年は農産物価格の上昇により②の直接固定支払いの割合が高くなっている。

(注7) 小麦はかつての主要な生産・輸出品目であり、データが整備されている。以下、米国の3大作物(トウモロコシ、大豆、小麦)のうち、トウモロコシについてもおおむね同様。なお、大豆の不足払い型直接支払いは比較的新しく(2002年)、それまで融資単価が高めに設定されていた(服部(2005:66頁))。

(注8) 不足払いは農場価格(販売価格)が目標価格を下回った場合の補てんであるが、需給が緩く農場価格がその最低水準である融資単価(支持価格)まで下がっている場合、補てん額は融資単価と目標価格の差額である。その状況で融資単価が引き下げられると不足払いが拡大する。

(注9) 低価格時の補てんは直接固定支払いが優先されるため。

(2) EU

EUの所得支持(主要な直接支払い)は品目別の直接支払いとして導

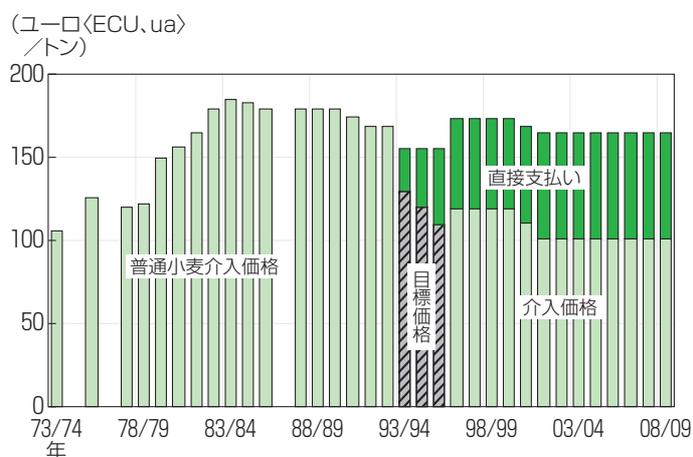
入され、現在は品目横断的な「単一支払い」^(注10)に移行中である。

品目別の直接支払いは、92年の共通農業政策(CAP)改革により導入された。支持価格を段階的に引き下げ、その引下げ分を直接支払い(直接補償)により補てんしたのである(第3図)。従って直接支払いの重量単価は定額である。対象品目は主要畑作物(穀物、油糧種子、タンパク作物)であった。^(注12)

各品目の支払額は、品目別の重量単価(全加盟国一律)に各地域の平均単収と各農家(ないし地域)の品目別作付面積を乗じたものである。従って、面積単価は単収差を反映して地域ごとに異なる。また、この単収と面積は86/87年~90/91年の平均値に固定された。そのため、直接支払いの面積単価と農場ごとの受給額も固定された。

続く99年のCAP改革では、価格引下げと直接支払いの上積みが進み、また対

第3図 EUにおける小麦の政策価格と補てんの推移



資料 EUの各種資料により筆者作成

(注) 直接支払いは原則として05~07年に品目横断的な単一支払いに移行した。08年時点ではフランスで部分的に従来型(小麦)の直接支払いが残存。

象品目も拡大した（酪農など）。この時、支払い対象面積は更新された（89～91年平均となった）が、単収の基準年は更新されなかった。

単一支払いは、2003年のCAP改革により導入された。それまでの品目別直接支払いの支払額を農場ごとに合算し、以後は生産品目によらず毎年同じ金額を支払う仕組みである。補助金額を品目から切り離すこと（デカップリング）により、何をどれだけ作るか（あるいは作らないか）の決定を市場と農業者にゆだねたのである。これによってWTO上の緑の政策とすることや、需給の改善、および生産効率の向上が意図されていた。

単一支払いの対象品目は順次拡大しており、2008年のCAP改革（ヘルスチェック）を経て2012年までにはほぼ全品目（土地利用型作物、畜産、酪農、野菜・果実など）が統合される予定である。また、単一支払いの導入に際しては加盟国の裁量を大幅に認めため、各国の制度は相違がある。^(注13)

EUの直接支払いの長期的な存続に対しては批判がある。当初、農産物価格引下げの補償（直接所得補償）として導入した結果である。そこで、妥協を図るため直接支払いに二つの条件が課され、拡充されてきた。一つは「クロスコンプライアンス」であり、既存の法令順守（環境、公衆・動物・植物衛生、動物福祉）および農地の良好な農業的・環境的状况の維持（GAEC）である。いま一つは「モジュレーション」であり、直接支払いの財源の一定割合（2010

年8%、2012年12%）を農村振興政策へ移転するものである。各受給者について30万ユーロを上回る部分は4%の移転が上乗せされる。

（注10）以下、おもに平澤（2009b）による。単収と面積の基準年は理事会規則1765/92および1251/1999を参照。

（注11）牛肉の支持価格も、飼料穀物の値下げと同時に引き下げられ、直接支払いが導入された。

（注12）その後拡大され、現在はほぼすべての作物および酪農、肉牛、羊・山羊などを網羅している。

（注13）一部品目での品目別直接支払い存続（所定の割合以内、大部分は2012年までに終了）、および支払い枠を農場単位とするか地域単位（各農場への支払いは面積比例）とするかの選択など。

（3） スイス

スイスの直接支払いは^(注14)、多面的機能への対価としての位置付けが明確である。また、所得支持に相当する面積支払いに加えて、条件不利地への加算、環境保全や動物福祉に関する支払いが^(注15)統一的に整理されている。

1 農家平均の給付額は4.1万スイスフラン（約340万円）と、高水準である。^(注16) その一方で、給付限度額は7万スイスフランと厳しく、経営規模・所得・資産額が大きくなると減額ないし適用除外となる。また、国民老齢年金（日本よりはるかに給付水準が高い）との重複給付を避けるため、年齢が65歳以上になると給付されない。

直接支払いは93年以降の一連の農政改革によって本格的に導入された。^(注17) UR農業協定、ECへの加盟（当時予定されていたが実現はしなかった）、生産過剰、環境問題といった課題に対処するため、国境保護措置の削減、買取保証・価格保証・生産割当の撤

廃がなされるとともに、(多面的機能に対する)直接支払いによって農業所得を補てんしたのである。

96年の憲法改正により、農業の多面的機能を農業政策の目的とし、環境への配慮を要件とする直接支払いを主な施策として農業経営を支援することが定められた。この改正は自然保護団体の発議によるものであり、国民投票で77.6%と多数の賛成を得た。他方、それに先立つ農業団体の提案は、おおむね政府案に沿った従来色の強いものであり、国民投票で否決された。

スイスやEUの例では、市場支持から直接支払いへの移行によって当初は財政規模が拡大した。農家の収入源の一部が消費者から財政へと移ったためである。しかし、その後は安定し、生産過剰などによる無秩序な膨張がなくなった。

(注14) 直接支払いの現行制度についてはおもにスイス連邦経済省農業局のWebサイト (<http://www.blw.admin.ch>) および直接支払いに関する法令(オールドナンス)による。

(注15) 一般的な所得支持以外の直接支払い(環境支払いなど)は米国およびEUでは別の制度となっており、本稿では扱わない。

(注16) 専業農家が多いことも影響している。

(注17) 以下、平澤(2007)による。

2 米の価格支持廃止以降における日本の直接支払い制度

(1) 米価・収入変動補てん

1998年に米の価格支持(政府米の買入れ)が廃止されて米価の長期下落が続くなか、これまで各種の直接支払いによる価格

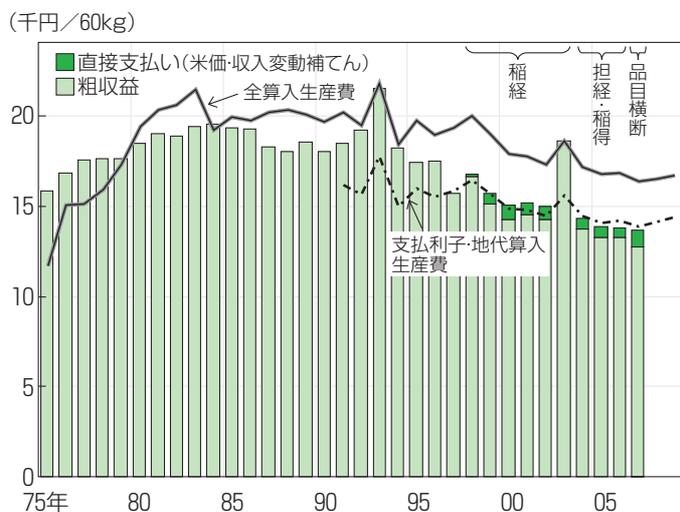
ないし収入の変動の補てん(以下「米価・収入変動補てん」という。いわゆるナラシのこと。)がなされてきた(第4図^(注18))。いずれも短期的・循環的な変動による価格ないし収入の低下を、過去数年間の実績を基準に補てんするものであり、生産者による拠出を伴うものが多い。その基本的な性格は過去2~3年間に発生した下落の補てんであり、中長期にわたる米価の累積的な下落を補てんすることはできない。

まず稲作経営安定対策(98~03年)では、各銘柄の価格が標準価格(市場価格の過去3年平均)を下回った場合、差額の8割を補てんする。財源は積み立て(基準価格の8%)による基金であり、その4分の1は生産者の拠出による。生産調整への参加が受給要件である。導入後、米価の下落が続いて補てんが不十分となったため、01年の補てん基準価格は2000年と同じにする、02年には基準価格を過去7年のうち最大値と最小値を除いた5年間の平均値するといった修正が加えられた。

04年以降の制度は、米政策改革の下で、生産調整実施者を対象とするものと、一定の経営規模要件を満たす担い手に対象を限定したものに分かれた。

一方の稲作所得基盤確保対策(04~06年)は、地域農業ビジョンを策定した地域で生産調整に参加した全農家が対象である。都道府県別に米の価格が基準価格(過去3年間平均)を下回った場合、差額の5割を補てんする^(注19)。積み立ては基準価格の5%、その2分の1は生産者の拠出による。05年産

第4図 米の販売価格と補てん(試算値)の推移



資料 「米及び麦類の生産費」「米及び小麦の生産費」のデータ(全農家)により筆者算出・作成

- (注) 1 直接支払い(米価・収入変動補てん)は、98～03年は稲作経営安定対策、04～06年は担い手経営安定対策(過去3年平均基準)と稲作所得基盤確保対策の05年補てん実績による加重平均、07年は収入減少影響緩和対策(品目横断)。生産者の抛出率は差し引いた。稲作経営安定対策による補てんは生産費調査による。04年以降の基準価格・収入、補てん率、生産者の抛出率は各制度に従って計算。ただし全体の傾向をみるため、いずれも生産費調査の粗収益(全国合計値)により計算。また単純化のため生産面積の変化、基金額による支払い制限および他作目との収益相殺(2007年)は捨象した。
- 2 93年および03年は不作により高値。

の補てん実績は686億円(うち国の交付金433億円)であった。

他方の担い手経営安定対策(04～06年度)は、稲作所得基盤確保対策への上乗せ措置であり、都道府県別に稲作収入が基準収入(過去3年間平均)を下回った場合、差額の9割を補てんする(稲作所得基盤確保対策による補てん額は控除される)。価格ではなく、単収を含めた収入を補てんするようになったのである。生産者の抛出は4分の1であり、05年産の補てん実績は41億円(うち国の交付金31億円)であった。

07年以降の米価・収入変動補てんは、他の品目や施策と統合されて捕捉が難しくなった。

担い手を対象とする品目横断的経営安定

対策(07年度)は、都道府県別の単位面積当たり収入額が基準年(過去5年のうち最大値と最小値を除いた3年間の平均)を下回った場合、差額の9割を補てんする。それまでと大きく異なるのは、米と他の対象品目(麦、大豆、甜菜、原料用馬鈴薯)の基準年対比収入増減を各経営ごとに作付面積を乗じて合算・相殺した後の減収が補てんの対象となることである。つまり他の品目に増収があれば、米の減収に対する補てんはその分縮小する。積み立ては基準収入の10%であり、うち4分の1を生産者が抛出する^(注20)。また、担い手経営安定対策に比べて経営規模要件が緩和された。さらに、この制度は08年度に

は水田経営所得安定対策(北海道のみ水田・畑作経営所得安定対策)の収入減少影響緩和対策に改称され、担い手の面積規模要件に関する特認(規模要件によらない)が追加された。

担い手以外の生産調整実施者(かつ集荷円滑化事業抛出者)を対象とする稲作構造改革促進交付金(07～09年度)は、それまでと異なり、面積単価が各地域の定める一定額^(注21)であり、生産者は抛出の必要が無い。そのうえ、産地作り交付金に転用可能であり、07年度には国の予算の57%が転用された。

(注18) 以下、米価・収入変動補てんについてはおもに服部(2010: 34-50)および小針(2008)による。

(注19) ただし差額が300円/60kg未満の場合は全額政府負担による固定額300円を給付。300円を

上回る部分は基金による。

(注20) 07年末の見直しにより、07年産米で10%を超える価格下落があれば政府が補てんし、2008年産米以降については10%を超える価格下落を補てんするための拠出措置を県ごとに選択できるようになった。

(注21) ただし収入減少影響緩和対策の補てん額を超えてはならない。

(2) 米戸別所得補償

2010年度に実施中の米戸別所得補償のモデル事業は、米価変動補てん(変動部分)に加えて恒常的な赤字分(定額部分)も補てんする。補てん単価の算出が全国一律である点や、生産者による拠出、経営規模要件、品目間の収益相殺がいずれもなくなった点もこれまでとは異なる。変動部分は、米の販売価格が標準的な販売価格(過去3年平均)を下回った場合の補てんである。定額部分は、10a当たり1万5千円であり、標準的な生産に要する費用(過去7年間のうち最大値と最小値を除く5年の平均値)と標準的な販売価格(過去3年平均)の差に相当する。

2011年度の本格実施においては、変動部分は「米価変動補てん交付金」、定額部分は「所得補償交付金」と改称される。米価変動補てん交付金の算出に用いる標準的な販売価格は過去5年間のうち最大値と最小値を除く3年間の平均から流通経費等を除いたものとなる。戸別所得補償交付金は2010年度の定額部分と同じ10a当たり1万5千円である。

本来、戸別所得補償は販売価格が生産費を下回る場合にその差額を補てんする制度として構想された。^(注22) それまでの米価・収入

変動補てんは短期的な価格下落しか補てんできなかったため、戸別所得補償では生産費を基準とすることで傾向的な米価の下落による経営収支の赤字を補てんしようとしたのである。米戸別所得補償モデル事業の検討段階では、米価の下落に応じて補てんが拡大する不足払い型の直接支払いが想定^(注23)されていたと考えられる。しかし実施に際して、モデル事業の定額部分(および本格実施初年度の所得補償交付金)は10a当たり1万5千円に固定され、本格実施の初年度も同額となる方向である。^(注24) また、変動部分は従来どおり、おおむね過去2年間(本格実施では3年間)の下落を補てんするのみである。これは従来から麦・大豆で用いられていたナラシと固定ゲタの組み合わせと同じである。無論、たとえ固定ゲタであっても定額部分が導入されたことの意義は大きい。しかしもし傾向的な価格下落が今後も続く場合には、十分な補てんができず、販売価格と生産費の差額を補てんするという制度導入時の趣旨から外れることになる。その場合は定額部分の拡大が中期的な課題となろう。

(注22) 民主党の農業者戸別所得補償法案(2007年)は、交付金額を「標準的な販売価格と標準的な生産費との差額を基本として」定める(第3条の2)とした。

(注23) 服部(2010)を参照。また2009年10月「農林水産予算概算要求の概要」における定額部分は「標準的な生産に要する費用(過去数年分の平均)と標準的な販売価格(過去数年分の平均)との差額」であった。

(注24) 2010年1月6日付(3月3日付も同様)の農林水産省「戸別所得補償制度モデル対策に関する実務担当者向けQ&A」は、「米のモデル事業は単年度事業であり、本格実施に向けた検証を行

うものであることから、現時点で定額部分の単価を固定するかどうかの方針は決まっていない」としていた。一方、2010年8月31日付農林水産省「農業者戸別所得補償制度概算要求の骨子」によれば、米の所得補償交付金については「生産を抑制し、麦、大豆等への転作を進める観点から、標準的な生産費を『経営費+家族労働費の8割』として計算」とされている一方で、具体的な単価については「生産現場の混乱を避ける観点からも、モデル対策で設定した交付単価を用いる」とある。

3 日本と欧米の比較

以上みてきた欧米及び日本の現行制度について、以下では戸別所得補償の特徴を明らかにする観点から比較を行う。とくに、土地資源賦存を背景とする各国・地域の競争力を考慮しながら制度導入時の文脈や価格・需給調整機能を検討することで、戸別所得補償の性格と課題を示したい。

(1) 所得支持機能と導入目的

米国やEUの直接支払いは日本と異なり、農業収入を維持する方針がはるかに明確である（前掲第2, 3図）。いずれも輸出にかかわる問題に対処するため農産物価格を引き下げ、農家の収入を直接支払いで補てんしてきた。しかも、その際に価格支持制度を維持していた。

米国は1963年から、輸出競争力を強化するために支持価格を引き下げ、直接支払い^(注25)で補てんした。74年には所定の目標価格（支持価格より高い）と、各年における農家販売価格の差額を補てんする不足払い制度へ移行し、その後の一時的な中断を経て、基本的な枠組みは今も維持されている。やが

て、この支持価格引下げと直接支払いによる補てんという組み合わせがEUでも採用されることになった。

^(注26) EUは対米農業通商摩擦の原因となった輸出補助金を削減するため、92年以降の共通農政（CAP）改革において、支持価格を引き下げ、引下げ分を直接支払い（直接所得補償）で補てんした。米国と同様の組み合わせであるが、米国の不足払いと異なり、直接支払いの単価は固定されていた。

この制度改革には複数の要因が絡み合っていた。まず、支持価格を引き下げて域内価格を低下させ、内外価格差を縮小することで輸出補助金を削減した。EUの輸出補助金削減はガット・ウルグアイラウンド農業交渉のおもな焦点の一つであった。^(注27) 同時に、米国との妥協により直接支払いを当面削減不要の青の政策とすることで、ガット農業協定で要求される域内農業支持の制限を解決した。結局、EUは先行する米国から直接支払いという制度を輸入し、それを米国との間でお互いに認めることで、米国とともに国際ルールにおける直接支払いの路線を敷いたのである。一方、EU域内で当時最大の課題であった生産過剰に対処するため、市場による需給調整機能の強化（価格決定を市場にゆだねる範囲を拡大することで市場に対する生産の反応を促進）と、価格引下げによる域内需要の喚起も意図されていた。実際、この改革後は域内の飼料向け需要が増加して輸出が頭打ちとなり、供給過剰は大幅に改善した（平澤（2009b）：8頁）。

なお、その後03年CAP改革以降における

品目横断的な単一支払い制度への移行に際しては、各農場の受給額を作物別の直接所得補償から引き継いだ。^(注28)

それに対して、日本は1998年に米の価格支持を廃止して米価の下落を容認する一方、十分な補てんをしなかつた。^(注29) 価格支持(食管制度)の廃止は、ガット・ウルグアイラウンド合意に含まれる国内農業支持の削減を履行するためであった。導入された直接支払い(稲作経営安定対策と一連の後継策)は価格ないし売上の短期変動を吸収する米価・収入変動補てんであり、その後発生した傾向的な価格下落に対してはその影響をせいぜい3年程度遅らせる効果しか持たない(前掲第4図)。^(注30)

実は、米国で2009年から導入されたACRE支払いは、過去数年間の収入水準を基準として減収を補てんする点で、基本的な性格は日本の米価変動補てんと同じである。^(注31) しかし、その導入のタイミングと設計は、農業収入の最大化を指向する点で全く異なっている。ACRE支払いは基準収入を算出する際に過去2年間の平均価格を用いる。また、保証収入水準の変化は年間10%以内に制限されている。その結果、07/08~08/09年の歴史的な穀物価格高騰によって実現した農業収入の水準を、2008年農業法の期限内(2012年まで)において最大限維持する内容となっているのである。傾向的な米価下落の不十分な補てんであった日本の例とは対照的である。ただし、現実には2008年農業法の成立後数か月で穀物価格が急落したため、ACREプログラムの魅力は相当程

度低下した。また、制度の複雑さや、他の補助金が減額されること、綿花・米など南部の作物には有利でないことなどから、この制度を選択する農家は少なく、これまでのところ従来の不足払い型直接支払い(価格変動対応型支払い)への参加が大部分を占めている。

日本は価格支持を廃止したため、米の販売収入を本格的に補てんする直接支払い(戸別所得補償)を導入するにあたり、支持価格の引下げ幅に応じて補てん額を決めることができない。したがって何らか別の基準が必要となった。廃止以前の支持価格を基準とするのは財政的に高くつくだけでなく、この間に生産費も低下しているのそれだけの補てんは必要とされない。低くなった生産費を補てんの基準としたことは合理的であると思われる。

戸別所得補償による生産費の補償という独自の論理を通じて、価格支持廃止から12年を経てようやく日本でも米国・EUに近い安定的かつ大きな率の補てんが実現するといえる。

(注25) 「価格支持支払い」。農産物による現物給付であった(ERS(1984:p.25))。パリティに基づく価格支持が義務付けられていたため、融資単価(市場価格の下限)にこの価格支持支払を加えたものが価格支持であるとした。その後、不足払いの導入によって価格支持(融資単価)と所得支持(目標価格による直接支払い)が分離した(手塚(2004:14-15頁))。

(注26) 当時はEC。以下同じ。

(注27) 特に主要輸出品目であった小麦が問題となった。

(注28) 主要な方式(履歴方式)の場合、地域方式の場合は、地域内で面積比例の配分。

(注29) スイスでは価格支持を廃止する一方で、全体として農業付加価値縮小の約半分を直接支払

いで補てんした。穀物などの生産量は縮小して食料の輸入依存が進んだが、農家の減少に伴う経営規模の拡大もあって、農業従事者当たりの所得は微増となった。

(注30) 基準価格・収入が過去5年間(最大・最小値を除く)の平均値である場合。それは3年前の時点における(外れ値を除いた)移動平均値とみることができる。

(注31) 戸別所得補償は短期的な変動補てん(変動部分)と固定支払(定額部分)の組み合わせであり、米国におけるACRE支払い、直接固定支払い、販売支援融資の組み合わせから販売支援融資を除いたものに近い。

(2) 価格支持と輸出競争力

しかし、価格支持と輸出競争力の両方が欠けていることは、引き続き米欧との大きな相違点である。米国・EUの直接支払いは、支持価格の引き下げによる、少なくともある程度は国際競争力のある水準への価格下落と組み合わせられており、日本とは状況が違う。この相違がどのような影響をもたらすか、十分に吟味する必要がある。

米国・EUでは、そもそも支持価格を前提として主要な直接支払いが導入されたため、支持価格の引下げ幅として価格の下落幅を予め定めることができた。しかも、価格引下げにより相当の国際競争力が得られるため、それ以上の価格下落圧力が比較的生じ難い。実際、米国の現行制度では価格支持の機能は弱まっているものの、輸出を通じた国際価格による下支えが常に働いている。EUでも、近年の国際価格上昇により、穀物の介入買い入れを実施する必要はなくなった。穀物価格の低下は、飼料向け需要の拡大と畜産物の輸出にもつながっている。さらに、米国がバイオ燃料振興策によって新たな大規模需要を作り出すことがで

きたのは、米国のトウモロコシ価格が安いからである。

また、不足払いはもともと英国の制度である。植民地等からの安価な輸入食料に依存しながら、1846年以来の自由貿易で疲弊(注32)した国内農業を支援するため1931年に導入された(平澤(2007))。輸入国における支持価格なしの直接支払いという点では日本と共通している。だが、英国の例では国内価格は不足払いの導入以前から国際価格なみの水準であった。それに対して日本では内外価格差が大きくなままで、価格支持なしに不足払いを指向した制度が構想されたのである。

日本は支持価格を廃止したために価格の下落幅をあまり精確にコントロールできず、しかも価格下落によって需要の顕著な増大につながるような需要の拡大も想定され(注33)ない。輸出するにはなお価格が高すぎるうえ、EUの穀物の場合とは異なり、飼料として用いるには安価な輸入飼料作物との競合があるからである。食用需要の増加余地は元より限られている。

このように価格の市場調整機能は輸出国と輸入国で異なる。米国やEUのような輸出国(地域)であれば、国(地域)内価格の下落は直ちに輸出の増加につながり、需給を引き締めて価格を下支えする。しかし、農地資源が乏しくかつ高所得の先進国である日本は農業の競争力が低く、米の輸出が困難であるため、よほど米価が低下しない限り輸出による価格の安定は期待できない。

そのうえ価格支持もない現状では、国内要因による価格低下が起こりやすい。実際、これまでの米価下落は国内需要の縮小が大きな要因の一つである。そして大きな内外価格差は、値下がりの余地が大きいことを意味している。

日本の米は支持価格がないため大きく値下がりする可能性があり、EUのような固定単価の支払いによる補てんでは、販売収入を安定化できない。したがって、米の販売収入を安定化するには、値下がりに応じて補てんを拡大する不足払い型の直接支払いが必要である。しかし、今のところ戸別所得補償はそうした不足払いの機能を十分に備えておらず（前述2（2）を参照）、短期的な価格・収入変動にしか対応できない。

また、直接支払いによる補てんに伴い、農家の収入源はその一部が財政に直接依存するようになるため、財政負担は拡大する^(注34)。そのうえ、米価が大きく下落した場合、生産費との差額を補てんしようとするれば財政負担はさらに増大する。値下がり時の補てん財源について国民的な合意を得ておくべきであろうと思われる。逆に、在庫の隔離など市場介入のコストは少なくとも短期的には、直接支払いによる補てんよりも安い^(注35)であろう。もし大幅な値下がり時に財源上の問題から直接支払いによる補てんが難しくなるなら、市場介入も選択肢として持つべき^(注36)であろう。

(注32) たとえば、小麦と大麦の作付面積は半減した。

(注33) 本号掲載の藤野論文を参照。この内容からみて、日本の相対的な所得水準の低下、円安といった事態が大幅に進行しない限り、輸出の余

地は限られていると考えられる。

(注34) 日本の場合、今までのところ他の農政予算を削減して充当している。

(注35) 農産物の需要は硬直的であるため、わずかな供給の変化により価格が大きく変動する。

(注36) 減反不参加者も価格下支えの便益を享受することになる点は、問題となるかもしれない。しかし、減反参加者には直接支払いによる直接的な便益が保証されている。また、減反を条件とする直接支払いと価格支持の組み合わせは、米国・EUでも用いられてきた。とはいえ、減反参加メリットの縮小をできる限り防ぐ配慮は必要であろう。例えば介入対象を参加者の過剰在庫に限ることが考えられる。

(3) 生産調整の重要性と特徴

日本の米は価格が高く輸出の余地が限られる（上記）ため、需給調整の政策手段がおおむね国内向けに限られる点も、補助金つき輸出や対外援助を生産過剰のはけ口としてきた米国・EUと異なる。国内でも、価格が高いため飼料やバイオ燃料といった需要拡大の余地は限られている。そのため日本の米にとっては供給管理、なかでも生産調整の重要性が高い。しかも価格支持を行っていないため、生産調整は米価の下落と戸別所得補償の支払い額（財政負担）を抑制する主要な手段^(注37)でもある。一方、日本の生産調整は以下のとおり米国・EUのそれとは異なる性格を有している。

戸別所得補償と同様、米国・EUでもかつては日本と同様、減反への参加が直接支払いの受給条件であった。ただし、米国は96年、EUは09年に減反そのものを廃止した。農産物の値上がり、輸出やバイオ燃料向けの需要見込みから、むしろ生産を自由化すべきだと判断したのである。過剰生産力の解消と相当の価格競争力が前提であ

り、いずれも日本の米には該当しない。

米国・EUにおける減反は原則として不作付けであり、その配分は全農家一律（所定の面積割合）であった。転作は他の作物の生産過剰につながるため例外であった。一方、日本は耕地が少なく大豆や麦の輸入依存度が高い（つまり品質等の要件を別にすれば生産過剰が発生していない）ため、転作を奨励してきた。

また、日本の減反は集団的な取組みがなされてきた。水田、転作、零細経営、耕地の分散といった条件から、農家間・地域間の調整が必要なためである。個々の農家を対象とする「戸別」所得補償制度においてこうした調整をどう位置づけるかは重要な問題である。

さらに、日本の米は米国・EUと比べて減反の割合が^(注38)高く、農家の参加を妨げていると考えられる。食生活の変化と人口の減少による需要の縮小が続く環境の下で、長期的には過剰水田生産力の本格的な削減が必要とされよう。^(注39)農地の潰廃を避けながらこれを^(注40)実現するには、農業環境政策による生産の抑制や、他の農業用途への転換が求められよう。

(注37) 生産調整は1年単位なので短期的な価格変動には対処し難い（アナウンス効果はある）。そうした目的には備蓄の利用など、何らかの市場介入手段が必要となる。

(注38) 米国は80年代20%程度、90年代10%程度（服部）。EUは当初15%（その後毎年変更）、99年改革で10%に固定。日本は参加者にとって3～4割の減反が必要。

(注39) ただし気候変動などの不測要因を十分考慮する必要がある。

(注40) たとえば米国では、保全留保地プログラムの下で侵食されやすい1割程度の耕地が休耕さ

れており、農産物需給に対しては生産調整と同様の効果を果たしている。またEUでは、単一支払いの受給要件（クロスコンプライアンス）に環境要件が含まれているほか、直接支払いは環境など公共財供給への対価としての性格をさらに強める議論が有力である。

(4) 土地資源賦存の国際格差と直接支払い

上にみてきた輸入国としての日本の特徴は、日本農業における土地資源の制約という文脈から理解することができる。

より一般的に、農業保護の水準を決める基本的な要因は、①経済発展の程度（ないしは所得水準）と、②農地として利用できる土地資源の豊富さ、の二つである（平澤（2006））。先進国同士で比較する場合は、経済発展の程度についてはおおむね同質とみなせば、土地資源の豊富さが農業保護水準のおもな決定要因となる。土地資源の乏しい国ほど農業の競争力が低く、高水準の農業保護が適用されている。

さらに、土地資源は支配的な決定要因であるため、農業保護の水準だけでなく、その内容にも影響を及ぼしているはずである。したがって、直接支払いの制度についても土地資源の制約を考慮する必要がある。ここでは、土地資源の特に豊富なオーストラリアを加えて各国・地域の直接支払いを比較してみたい。

土地資源の豊富さ（人口一人当たり耕地面積）は、そのまま農業経営面積の大きさに直結しており（平澤（2005））、日本を1とするとEUは10、アメリカは100、オーストラリアは1,000というけた違いの規模格差が

ある。スイスは日本とEUの間に位置する。

経営規模の特に大きなオーストラリアは農業保護を殆ど撤廃している。土地が豊富で農業に比較優位があるため、恒常的な生産費の補てんを必要とせず輸出市場で競争していけるのである。次いで土地資源の豊富なアメリカは、既に1960年代という早い時期に国際競争力のある水準まで支持価格を引き下げ、かつ年毎の不足額を補てんするという柔軟な直接支払い（不足払い）を導入することができた。それに対して土地資源の面で不利にあるEUは、90年代以降2段階に分けて穀物の支持価格を引き下げ、国際価格の上昇によりようやく内外価格差が解消した。しかも、値下げを補てんするために導入した直接支払いのあり方（個別農家の過去実績に基づく受給権）に対しては批判が続いてきた。また、日本で98年に米国・EUのような価格支持の引き下げと直接支払いによる補てんがなされなかった大きな理由のひとつは、日本の米価が高く国際競争力が低かったことであると思われる。

このように見てくると、EUよりさらに土地資源に乏しく競争力の低い日本^(注41)で、直接支払いによる生産費の十分な補てんを財政的に維持すること、あるいは納税者の支持を得ることは重要な課題であると考えられる。参考となるのはスイスの例である。土地資源の制約が日本にやや近いスイスでは、自然保護団体の提案により、農業の多面的機能に対する直接支払いを農業政策の基本施策とし、それによって農業経営を支

えることを、国民投票で決定した。その結果、高水準の直接支払いが国民の高い支持を得たのである。

(注41) ただし、米の主要輸出国にはタイ、ヴェトナムあるいは含まれており、必ずしも米国ほど土地資源が豊富ではない（ジャボニカ米の生産国である中国も同様）。それらの国と日本との競争力格差には、土地資源に加えて所得水準の差も大きく寄与している。

(5) 値下がり促進の可能性

直接支払いは必ずしも農家の所得増加につながらず、農産物価格の低下および地代に配分される可能性がある。米国やEUでは直接支払いは当初農産物価格の引下げとともに導入された結果、安価な農産物の供給によって流通や食品産業を潤しているとの見方がある。また、直接支払いは地代を通じて地主に移転される傾向にある。直接支払いは公的財政によるため、納税者だけでなく、他の市場参加者にとっても内容を把握しやすく、農家との交渉や農地価格に織り込まれるのである。戸別所得補償は農家の所得安定を目的としているが、直接支払いの増加と所得の安定自体がそうした他部門への流出を引き起こす可能性がある。とくに、日本の米のように生産過剰による値下がり圧力が強い状況下では、価格低下につながりやすいと考えられる。

(6) 輸入障壁引下げの代替には ならない

WTOの多国間貿易自由化交渉や、FTA/EPAといった二国間の自由貿易協定締結によって、農産物に対する日本の輸入関税を

引き下げの場合、価格の低下を直接支払いで補てんすればよいという指摘がある。

しかし、もし将来そのような形で輸入との競争に晒された場合、内外価格差が大きい限り、たとえそれを直接支払いで補てんしたとしても日本の農業の縮小は避けられないであろう。なぜなら国内市場では輸入との競争により次第に国産品のシェアが下がる一方、内外価格差のため輸出は殆どできない状況が続くと考えられるからである。国境障壁の削減は、輸出と輸入の両方が同程度に増加しなければバランスが取れないのである。基本的な構図は、これまで他の様々な農産物が辿ってきたのと同じである。つまり、輸出競争力がない限り、輸入障壁の縮小・撤廃は国内生産の縮小につながるであろう。

また、輸出を可能とするため米国のように価格を輸出競争力のある水準まで引き下げ、直接支払いで補てんすることは、財政負担の大きさとWTO対応の両面から難しいと考えられる。

(注42) 関税が低下して本格的な参入が可能となれば、少なくとも中長期的には輸入品がある程度のシェアを獲得する蓋然性が高い。

(注43) あるいは輸出補助金により輸入と同規模の輸出を行う。

(7) その他の制度上の特色

a 柔軟性と全国一律の基準

米戸別所得補償は、以下にみるとおり米国・EUと比べて時系列的な変化ないし当年の状況への対処については柔軟である一方、地域差への対応が欠けている(第1表)。

米戸別所得補償における補てんの基準に

生産費を用いることは、農業の実態に即して必要とされる補てんの根拠として理解しやすく、また補てんの水準に客観的な裏づけを与えている^(注44)。支持価格の引下げを補てんしたEUや米国の直接支払いには、米戸別所得補償のように直接的な生産費との対応関係はない^(注45)。

また、支払額の算定に際して単収、作付面積とも当年の値を用いる点も、米戸別所得補償の特色である。これは米国の新しいACREプログラムと共通の特徴であり、当年において発生した損失をより正確に補てんすることで、収入変動リスクへの適切な対処を可能としている。従来型の米国・EUの直接支払いは、単収と生産面積が過去の一定時期におけるそれに固定されており、当年の生産から切り離されている(デカップルされている)一方、補てんの水準はそれだけ柔軟性を欠いている。

しかも、戸別所得補償は生産費の補てんであるため、もし今後定額部分の単価が見直される場合は、生産費の低下を反映して補てん基準が引き下げられるはずである。このように生産性の向上を織り込む柔軟性を備えている点は出色と思われる。一方で、資源価格の上昇による肥料や燃料などの費用増加も加算される。米国・EUの直接支払いは支持価格の一定額の引き下げに由来するため、その目標価格や支払単価はより固定的である。

これらの特徴は、必要に応じた補てんを給付するという点で優れた柔軟性を与えている。厳しい経営状況におかれた稲作への

第1表 EU, 米国と日本の

国		EU		米国		
				(1階部分A)	(1階部分B)	(2階部分)
名称		直接所得補償／単一支払い(履歴方式)	介入買入れ	販売支援融資	融資不足払い	直接固定支払い
性格		定額支払い	価格支持	価格支持&つなぎ融資	不足払い	定額支払い
単価	可変性	固定	固定	変動(返済免除)	変動	固定
	単位	重量	重量	重量	重量	重量
	算出	過去の特定期間における単収×支持価格の引き下げ幅	固定	農産物を担保に固定単価で融資, 価格下落時は返済せず質流し(あるいは市価のみ返済)	農場価格が融資単価を下回る場合の補てん	固定
単収	可変性	固定	—	—	—	固定
	地域差	地域別	農場別	農場別	農場別	農場別
価格	指標となる価格	—	介入価格	融資単価	融資単価	—
	可変性	—	固定	固定	固定	—
	地域差	—	一律	一律	一律	—
	販売価格	—	—	郡別	郡別	—
その他	対象面積	過去の特定期間における作付面積	無制限	無制限	無制限	過去の特定期間における作付面積の83.3%
	品目別	品目横断(移行中, 方式は国により多様)	品目別	品目別	品目別	品目別
	財源	EU	EU	国	国	国
	支払制限	農村振興政策への財源移転(高額受給部分は高率)	(介入数量と予算の制約あり)	所得制限	所得制限	所得制限, 支払額制限

資料 筆者作成

支援としては適切であろう。

その一方で、支払い単価およびその算出基礎となる単収と価格がすべて全国一律であることは今ひとつの特色である。米国・EUの直接支払いはいずれも農家ないし地域毎の単収によっており、日本の従来の価格・収入変動補てんは価格も地域別であった。戸別所得補償は全国一律の基準を設定

することで簡潔な制度となったが、地域差に対応する柔軟性を失った。

このように米国・EUの従来の直接支払いは過去の単収・面積に拘束される一方で単収の地域差を考慮しているのに対して、戸別所得補償は当年の単収・面積を前提に生産費を補てんする一方で地域差は考慮されない。両者は経営収支の実態に即した補

直接支払い・価格支持制度

		日本(コメ)			
(3階部分:既存)	(3階部分:新型)				
価格変動対応型支払い(CCP)	ACRE支払い	水田・畑作経営所得安定対策(収入変動緩和)	戸別所得補償(当初案)	戸別所得補償(定額部分)	戸別所得補償(変動部分)
不足払い	変動補てん	変動補てん	不足払い	定額支払	変動補てん
変動	変動	変動	変動	固定	変動
重量	面積	面積	面積	面積	面積
農場価格が目標価格を下回る場合の補てん	収入(農場価格×単収)が低下した場合の補てん。ただし州平均以外に各農場の収入減少も支給要件。補てんの上限は25%	都道府県別(*)収入が低下した場合の補てん。ただし農家段階では全品目相殺後の低下分が補てん対象	販売価格が生産費を下回る場合の補てん。標準販売価格(過去数年平均)との差は定額部分、それ以上の低下の補てんは変動部分	導入時における生産費の補てん	販売価格が低下した場合の補てん
固定	変動	変動	変動	固定	変動
農場別	州別	都道府県別(*)	一律	一律	一律
目標価格	収入保証	収入	生産費	(生産費)	販売価格
固定	直近の平均(価格は2年,単収は5中3年),年間の変化は10%以内	直近の平均(5中3年)	直近の平均(数年)	固定(導入時は直近の平均(7中5年))	直近の平均(3年)
一律	州別(価格は一律)	都道府県別(*)	一律	一律	一律
一律	一律	都道府県別(*)	一律	一律	一律
過去の特定期間における作付面積の83.3%	当年の作付面積の83.3%(上限あり)	当年の収穫面積(販売証明)(上限あり)。最低経営規模要件あり(後に緩和)	当年の作付面積(上限あり)	当年の作付面積(上限あり)	当年の作付面積(上限あり)
品目別	品目別(参加は全品目一括だが,品目間相殺なし)	品目横断	品目別	品目別	品目別
国	国	国と生産者	国	国	国
所得制限,支払額制限	所得制限,支払額制限	(基金による財政制約あり)	-	-	-

(*一部は地域別)

てんという観点からみれば、力点の置き方が対照的である。

b 生産者拠出, 品目間相殺, 規模要件

これまでの価格・収入変動補てんにおける生産者による拠出, 経営規模要件, 品目間の収入増減相殺, はいずれも米国・EUの直接支払いにない独自の特徴であったが,

米戸別所得補償では採用されなかった。

生産者による拠出と, 収入の補てん(2004年から), そして品目間の収入増減相殺(07年のみ)は, この制度が農業収入保険に近い性格のものであったことを示していると考えられる。米国における作物収入保険の拡大とも通じるものがある。短期的な収入リスクに対応する性格は, 上述のとおり戸

別所得補償の変動部分に引き継がれた。

他方、経営規模要件は日本の特殊な状況に対応したものである。米戸別所得補償がその対象を大規模経営に限定せず、小規模経営までを含めたことは、これまでの制度からの大きな変更点である。日本では農業経営規模の零細性が特に問題とされており、経営規模の拡大が進まないことから、04年以降は次第に大規模経営へ施策を集中していた。それに対して欧米では大規模生産者に対象を限定する例はもともと見当たらない^(注47)。それでも経営規模の拡大は進んでいる。むしろ欧米では大規模経営・地主への補助金受給額の集中が問題視され、小規模家族経営への補助金給付は望ましいと考えられている。

欧米では大規模経営への補助金を抑制するため、所得制限や受給限度額（米国、スイス）、高額受給者の補助金単価引下げ（EU、スイス）といった対策が採られている。日本でも将来、土地利用型農業の経営規模拡大が進んだ場合、あるいは畜産など他の品目へ戸別所得補償の適用を拡大する際には、こうした問題が出てくる可能性があるだろう。

EUやスイスでは、現役世代の退出は雇用問題につながるため、経営規模の拡大はおもに世代交代により進むとの考え方が強いようである。EUには高齢者の退職奨励補助金がある。また、スイスの直接支払いは、高水準（日本と比べて）にある年金との重複受給を避けるため、65歳以上の高齢者を対象外としている。直接支払いが手厚

いだけに世代交代や農地の流動化を促進する効果があると考えられる。

(注44) 算定方法による恣意性は残るものの、政治による決定と比べれば明らかに客観性が高いと考える。

(注45) ただし米国では76～77年および79～81年に、各年における不足払いの目標価格を改訂する際、生産費の変化を反映して調整することが定められていた。

(注46) 支持価格引下げの補てんという導入時の性格から、重量単価は一律で単収の地域差を認める形になったのであろうと思われる。戸別所得補償はそうした制約から自由であった。なお、EUで中東欧新規加盟国が採用している単一面積支払の面積単価は各国内で一律。

(注47) 米国・EUでも行政コスト削減等の観点から、自給的農家などごく零細な生産者を直接支払いの対象外とする動きはある。戸別所得補償も販売農家が対象となっている。

4 まとめ

——競争力の観点から——

戸別所得補償によって、日本の米でもようやく安定的な補てんが実現した。しかし値下がりが続いた場合の十分な補てんは保証されておらず、財源の面でも不安が残る。こうした状況の背景には、土地資源賦存の希少さとそれによる国際競争力の低さ（内外価格差の大きさ）がある。

米国・EUは穀物の支持価格を国際競争力のある水準へと引き下げて直接支払いで補てんしたのに対して、日本の米の場合は内外価格差が大きく、価格支持を廃止したうえ、傾向的な値下がりの補てんをしなかった。

米の支持価格を廃止したため、本格的な補てんを開始するに際して支持価格以外の基準（生産費）が必要となった。また、支

持価格がないことは価格のコントロールがあまり精確にできないことを意味しており、内外価格差の大きさと、国内の供給過剰および需要減退を考慮すれば、今後の値下がりとは十分な補てんの可否に関する懸念がある。

今のところ戸別所得補償は定額部分を固定し、変動部分を短期的な値下がりの補てんに限ることで、傾向的な値下がりがあっても財政負担は拡大しない仕組みである。しかし値下がりが続いて農家収入の補てんが必要とされれば、財政負担が問題となる。

また、米国・EUのような輸出国と異なり、輸出競争力を欠く日本の米は、価格がある程度低下しても、輸出向けや、ましてより安価な他の輸入飼料と競合する国内飼料向け、さらにはバイオ燃料向けの大規模な需要拡大と、それによる価格の下支えを見込み難い。

そのため需給の調整手段として生産調整の役割が大きい。生産調整はまた、支持価格がないため、米価下支え（および補てんにかかる財政支出の抑制）の間接的な手段としても重要である。また、日本における生産調整は水田農業や土地資源賦存を背景とする集団的取り組みによっており、個々の経営を対象とする戸別所得補償との政策上のすり合わせが必要である。

日本の競争力の低さはさらに広範に影響を及ぼす。生産過剰による値下がり圧力の下で需要拡大余地が限られている現状では、戸別所得補償の導入が値下がり促進する可能性もある。また、自由貿易協定等

により輸入関税を引き下げた場合、戸別所得補償の拡大により米価を補てんしても、輸出競争力が無い限り国内生産は縮小するであろう。従来、日本では大規模経営へ施策が集中されてきたが、これも土地資源の乏しさによる零細経営と競争力の低さに対応するものである。

以上からみて、支持価格の引き下げと直接支払いによる補てんという方法は、支持価格の水準が正当化ないし維持できる程度の低さにある（あるいは国際価格並みの国内価格を許容できる）ことと、価格引下げによる輸出（や国内飼料需要）の拡大が見込めるだけの競争力を前提として適切な需給調整機能を発揮するようである。バイオ燃料振興政策についてもほぼ同じことが言えよう。こうした条件は日本には当てはまらない。

ガット・ウルグアイラウンドの農業合意における直接支払いの位置づけは、既往の農業所得・価格支持水準をできる限り維持しながら貿易紛争を解決しようとする米国とEUの妥協により形成された。米国とEUはともに日本に比べて土地資源の豊富な輸出国・地域であり、その条件に合わせた形でルールが設定された。土地資源の乏しい日本が適応していくことは困難を伴うのである。

このように日本には、とくに土地資源の較差や水田農業を背景として米国・EUとの間に様々な条件の違いがある。戸別所得補償の設計と運用に際してもその点を十分に考慮する必要がある。

<引用文献>

- ・ Economic Research Service/EUSDA (ERS) (1984) "History of Agricultural Price Support and Adjustment Programs, 1933-1984," December.
- ・ 服部信司 (2010) 『米政策の転換』農林統計協会1月
- ・ ——— (2005) 『アメリカ2002年農業法』農林統計協会6月
- ・ 平澤明彦 (2010) 「欧米の直接支払いと戸別所得補償(上)」『協同』6月 15-16頁, 兵庫県農業協同組合中央会
- ・ ——— (2009a) 「アメリカ: バイオ燃料による政策の転換」『変貌する世界の穀物市場』10-42頁, 家の光協会10月
- ・ ——— (2009b) 「CAP改革の施策と要因の変遷—1992年改革からヘルスチェックまで—」『農林金融』62 (10) 2-19頁 5月 (<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0905re1.pdf>)
- ・ ——— (2007) 「イギリスにおける食料安全保障の確立—自由貿易から農業保護への転換—」『農業と経済』73 (8), 113-118頁, 8月臨時増刊号.
- ・ ——— (2007) 「スイス農業政策の対外適応と国内調整—農政改革にかかる国民合意と96年の憲法

- 改正—」『農林金融』60 (6), 14~26頁, 6月 (<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0706re2.pdf>)
- ・ ——— (2006) 「穀物自給率と農業保護の関係—27か国における基礎的要因と日本—」『農林金融』59 (1), 30-44頁, 1月 (<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0601re3.pdf>)
- ・ ——— (2005) 「世界各国における穀物自給率の構成要素と基礎的要因: 耕地, 所得, 人口に基づく157か国の比較と日本」『農林金融』58 (2), 2-29頁, 2月 (<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0502re1.pdf>)
- ・ 小針美和 (2008) 「米政策改革の動向—米価下落等影響緩和対策を中心に—」『農林金融』61 (7), 2~13頁, 7月 (<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0807re1.pdf>)
- ・ 手塚真 (2004) 「米国農業政策と『償還請求権のない融資』」『東京経大会誌』(239), 3-29頁

(ひらさわ あきひこ)

