

第2章 米国の経営安定政策の変遷とその背景

勝又 健太郎

1. はじめに

2014 年農業法が同年 2 月に成立した。新農業法における新たな農家の経営安定政策を明瞭に理解するためには、その前提として、これまでに経営安定政策が、どのような背景のもとに、どのような政策意図をもって導入され、どのような役割を果たしてきたのかについて把握することが必要不可欠である。

そこで、本稿においては、主に価格所得政策とリスク管理政策（農業保険、災害支援支払）から構成されてきた米国の農家の経営安定政策について、創設から現在に至るまでの重要な転換点ごとにその背景となる要因とともに政策意図を体系的に解明することとする。

2. 価格所得政策の変遷とその背景

価格所得政策は、農産物の市場価格が、生産コストを賄えない程度にまで低下した場合に、農産物の農家受取単価を一定水準に支持することにより、農家の経営を持続可能にしようとする政策である。

（1）1933 年農業法 ―価格所得政策の設立―

1) 1933 年農業法⁽¹⁾

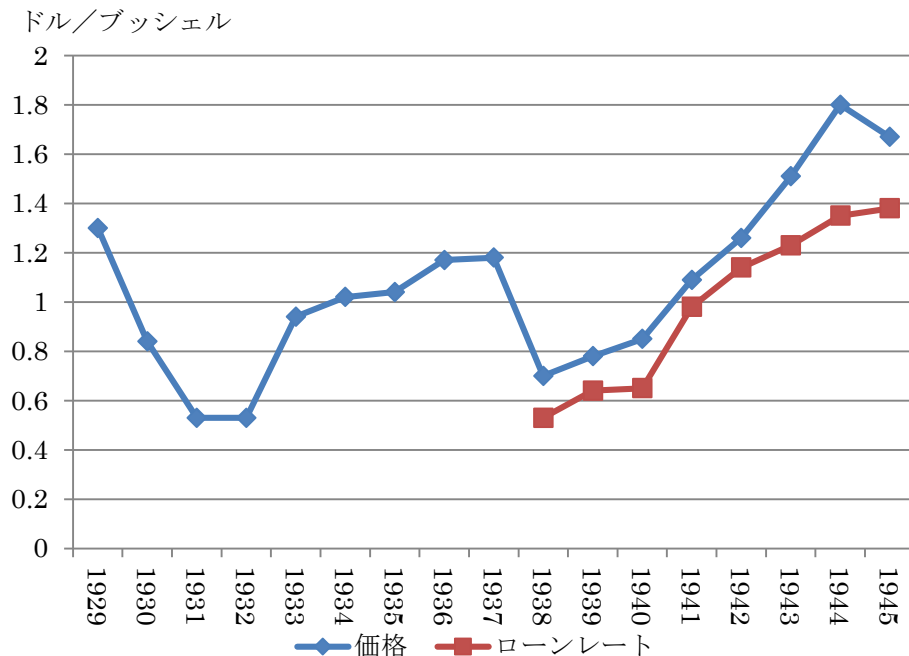
1929 年、ニューヨーク証券取引所での株価の暴落に端を発した所謂「大恐慌」の下で、農産物価格が暴落し、1932 年の農家所得が 29 年に比べて 3 分の 1 以下になった。一般物価水準が約 30% 下落したのに対し、農家手取価格は 50% 以上も下落した（第 1 図、第 2 図）。

そのため、ルーズベルト大統領によるニューディール政策の一環として 1933 年農業調整法が 5 月に制定され、農業分野で初めて価格所得政策が設立された。

1933 年農業調整法においては、他産業従事者と見合う購買力を農家に与えることを目的として、1909 年～1914 年時点の購買力を与える農産物の価格水準を実現することが目的とされた。1909 年～1914 年が基準に選ばれたのは、当該期間に農業と他産業の購買力が安定的に均衡していたと考えられたからである。この目的とされる価格水準は、後に 1938 年改正農業調整法において「パリティ価格」として規定されることとなった。

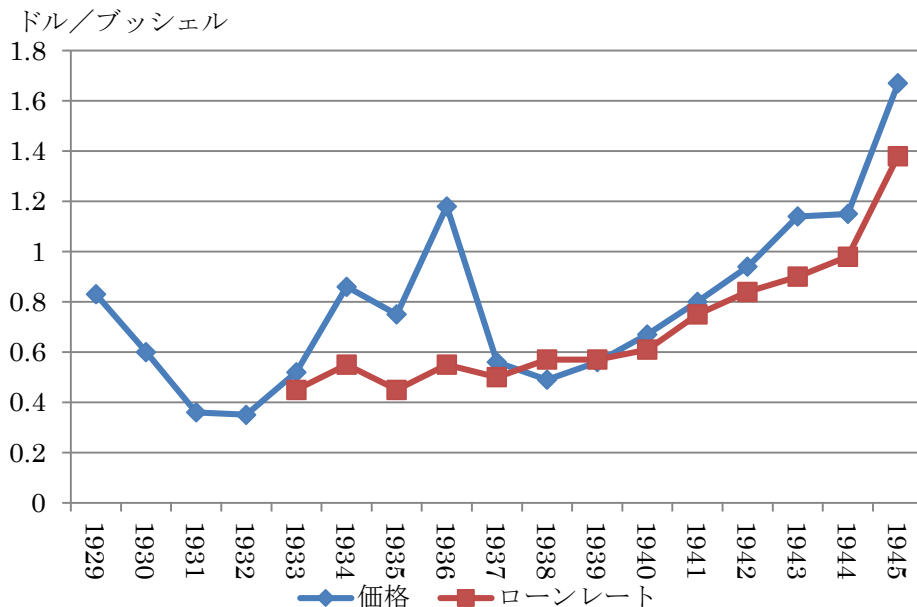
1933 年農業調整法において農産物のパリティ価格を実現するための政策手段として、生

産過剰を防止する生産調整プログラムと当該プログラム参加者に対する奨励金が規定された。また、当該法の対象として、小麦、とうもろこし、綿花、コメ、豚肉、生乳・乳製品、タバコが規定された。（その後、大麦、ライ麦、ピーナッツ、牛肉等に拡大されていった。）



第1図 小麦の価格とローンレートの推移

資料：Shepherd (1947)より筆者作成.



第2図 とうもろこしの価格とローンレートの推移

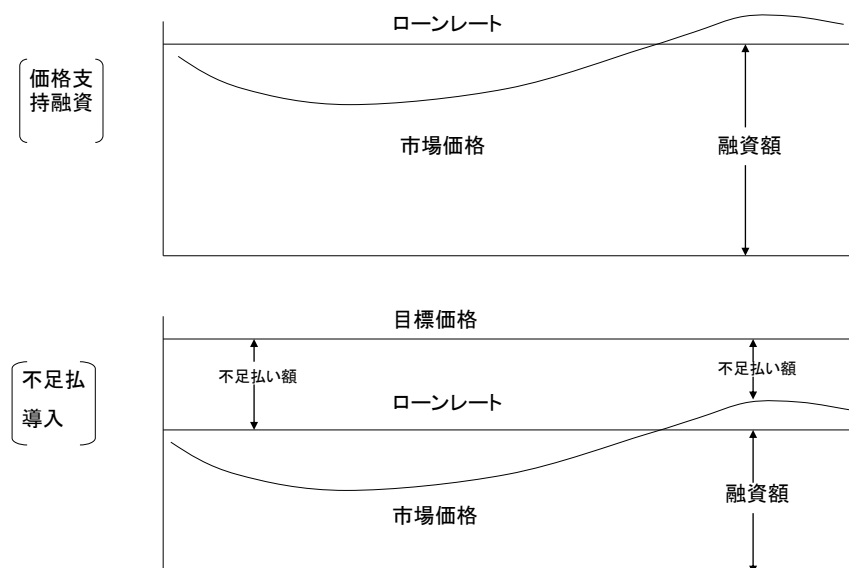
資料：Shepherd (1947)より筆者作成.

2) 価格支持融資の設立経緯⁽²⁾

1933 年農業調整法の施行段階では、まず、綿花で問題が起こった。綿花は、既に作付けが終わっていたために、生産調整は、作付けされた綿花を掘り起こすことによって実施された。総作付面積の約 4 分の 1 にあたる綿花が掘り起こされた。このような負担の大きい生産調整を行ったにもかかわらず、天候等の理由で綿花は豊作となり生産量が減少しなかった。綿花の価格は急落し、綿花業界からの綿花価格をパリティ価格水準に固定する要望が強まった。

この要望に対応するため、綿花を担保とする「返済請求なし融資 (non-recourse loan)」を行うことにより価格を支持する「価格支持融資」が開始されることとなった。融資の実施機関として 1933 年 10 月の大統領令により、商品金融公社 (Commodity Credit Corporation: CCC) が設立された。⁽³⁾

価格支持融資は、収穫直後の市場価格は一般に低いので、①政府が農家に農産物を担保として短期間の融資を提供、②融資期間中に価格が融資単価 (ローンレート) より高くなれば農家は農産物を市場で販売して融資を返済、③一方、価格がローンレート以下に低迷したままの場合は、担保農産物を政府に引き渡すこと (質流れ) により融資の返済が免除されるという制度である。質流れした農産物が市場から隔離されることになるので、市場価格がローンレートの水準に支持されることとなる。(第 3 図 (上))。⁽⁴⁾



第 3 図 価格支持融資 (上) と不足払い (下) の仕組み

資料：筆者作成。

以上のような経緯で「価格支持融資」が、綿花において初めて導入されることとなった。その後、1933年には、とうもろこしにも適用され、価格支持政策として有効に機能したため、1938年農業調整法の改正により、小麦等に対象作物を拡大し、価格支持融資が農業法レベルに規定されることとなった。

以上のように1933年農業調整法によって、以下のような価格支持によって農家所得を支持する価格所得政策の原型ができ上がった。

- ①融資により農産物価格を支持する「価格支持融資」が新設され、支持水準となるローンレートは他産業従事者と見合う購買力を農家に与えるための「パリティ価格」を基準に設定。
- ②融資とそれに伴う農産物の在庫管理等の実施機関として「商品金融公社(CCC)」を設置。
- ③「生産調整」が価格支持融資を受ける要件とされた。

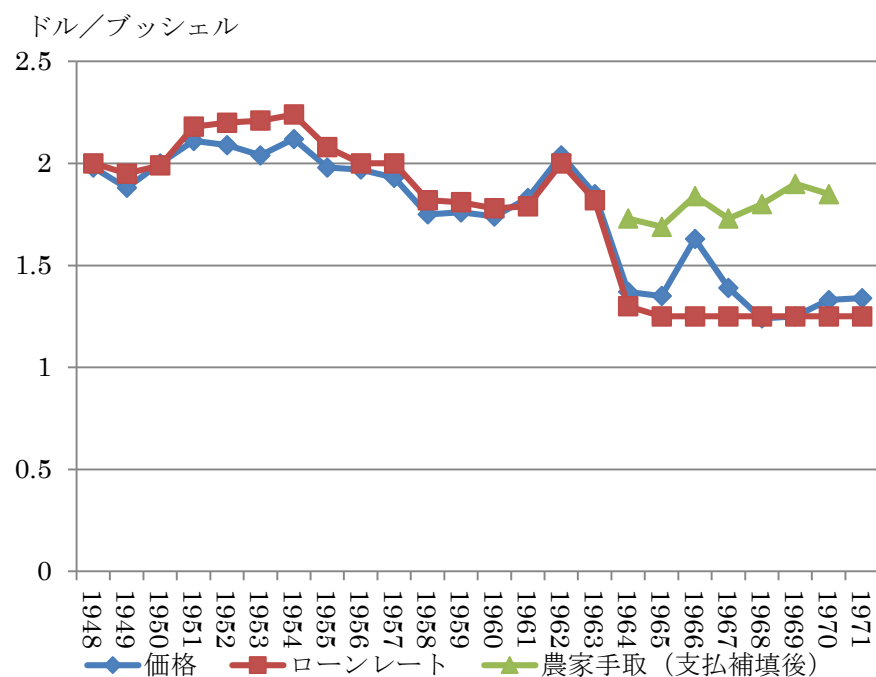
高水準のローンレートの下での価格支持融資の実施の結果、価格下落が防止され農家の所得は望ましい水準に回復した(第1図, 第2図)。

(2) 1973年農業法 ―不足払の設立―⁽⁵⁾

1) 背景

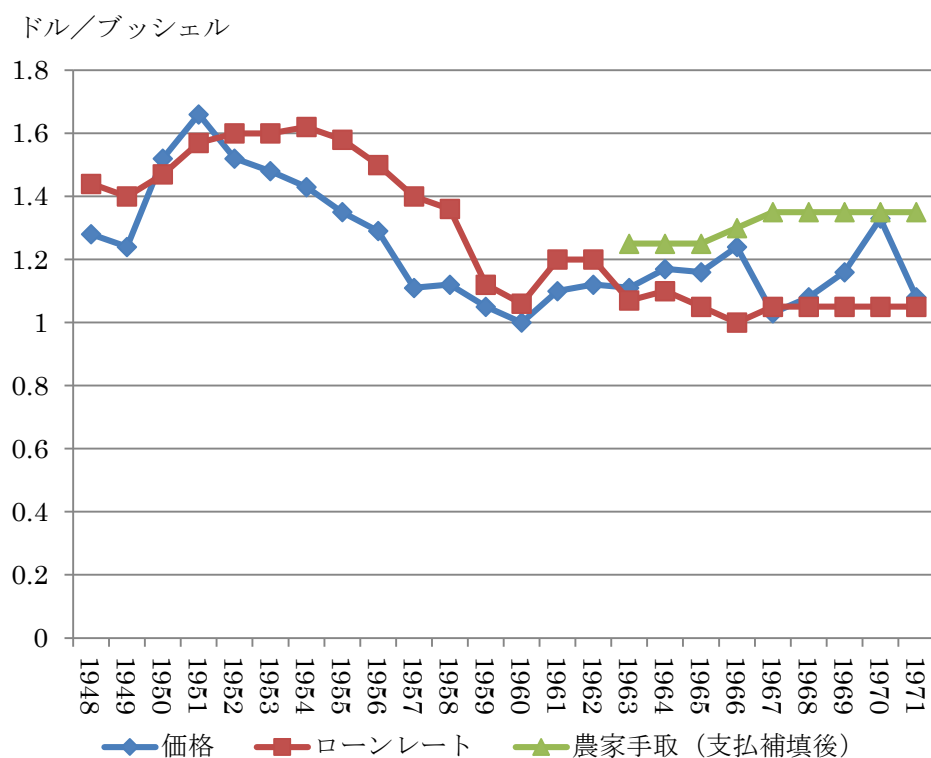
1950～60年代初頭にかけてローンレートを高水準に維持したことにより、米国の国内市場価格は、生産コストの低いカナダ、オーストラリアと比較して高くなり、米国の農産物の国際市場における価格競争力の低下により輸出シェアが減少し、米国内において過剰生産とCCC在庫の急増がもたらされた。

これらの問題に対処するため、ローンレートを大幅に引き下げて米国の市場価格を国際市場価格の水準まで低下させなければならなかった。1963年には、とうもろこしのローンレートを国際市場価格の水準まで大幅に引き下げ、1964年には、小麦のローンレートも同様に大幅に引き下げ、また、価格低下に伴う農家所得の損失を補填するために直接支払が導入された。当該直接支払いの額はパリティ価格を基準として算定された(第4図, 第5図)。



第4図 小麦の価格、ローンレートと農家手取（支払補填後）の推移

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。



第5図 小麦の価格、ローンレートと農家手取（支払補填後）の推移

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。

2) 1973 年農業法による不足払い制度の設立

以上のような 1960 年代の価格所得政策を継続・発展させる形で 1973 年農業・消費者保護法において「不足払」が確立された。

不足払とは、

①農家所得を保証する価格として「目標価格」を設定する。

②市場価格が、目標価格未満に低下した場合には、目標価格と市場価格（市場価格がローンレートを下回る場合には、ローンレート）との差額を農家に支払う

というものである（第 3 図（下））。

60 年代に導入された価格低下に伴う農家所得の損失を補填するための直接支払額が、パリティ価格を基準に算定されたのに対し、目標価格は、生産コストを賄う水準として毎年算定されることとなった。60 年代の政策においては、あらかじめ支払額が決定されたが、不足払では、市場価格の動向に応じて、支払額が変化することとなった。

また、過剰生産対策としての生産調整も不足払の支払い要件として継続された。

なお、不足払は、1974 年から小麦、とうもろこし、綿花等を対象に実施された。

以上のことから、不足払は、より市場志向型になった価格支持政策を補完するための所得支持政策として導入されたものと理解できる。

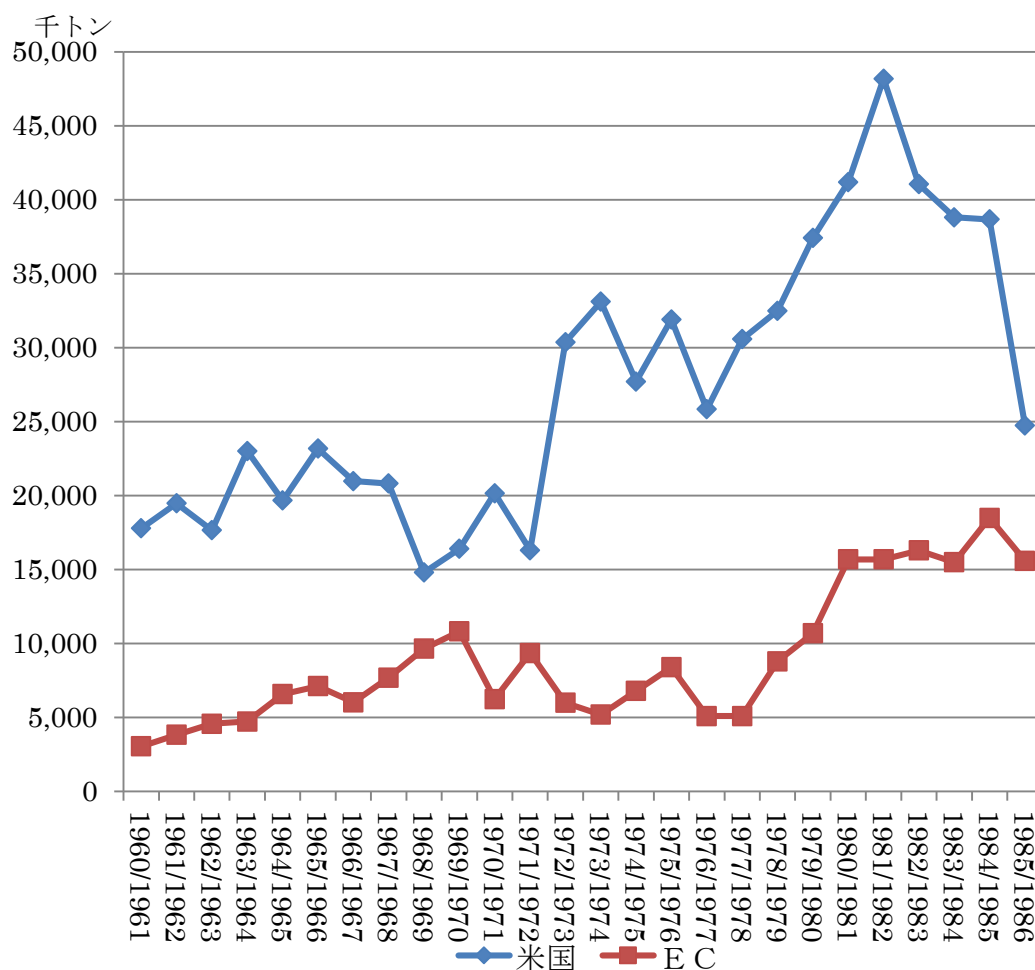
（3）価格支持融資から販売支援融資へ（1985 年農業法、1990 年財政調整法）⁽⁶⁾

1980 年代初頭になると過剰生産問題を抱える EC が、輸出補助金を乱用した農産物輸出を展開し、純輸出国に転じた。それに伴い、米国の農産物輸出が 80 年代前半に減少した（第 6 図）。

そこで、米国の農産物の輸出促進のために、従来の価格支持融資の返済に関して「販売融資（Marketing Loan）」という任意制度（農務長官の裁量で発動）が規定された（1985 年食料安全保障法）。

これは、市場価格がローンレート未満の場合に、その水準で融資を返済できる制度である。ローンレート未満の市場価格で販売することが可能となり、農家にとってローンレートと返済単価（市場価格）の差額分は輸出補助金の効果を持つこととなる。

1986 年に開始されたガット・ウルグアイラウンド農業交渉が 1990 年に行き詰まった。これは、EC が輸出補助金の廃止等に関して妥協しなかったことも大きな要因の一つと言われている。そうした中で、米国は EC の輸出補助金に対抗するために、1990 年財政調整法において、1992 年 6 月 30 日までにガット・ウルグアイラウンド農業交渉が合意に至らない場合は、任意制度である販売融資の発動を義務づける旨規定され（ガット・ウルグアイラウンド農業交渉は、1993 年 12 月に合意されることとなる）、販売融資制度は、現在に至っている（2014 年農業法では「販売支援融資（Marketing Assistance Loan）」として規定されている）。



第6図 米国とE Cの小麦の輸出量の推移

資料：USDA/FAS, PSD Online より筆者作成。

(4) 1996 年農業法 ―不足払いの廃止と直接固定支払いの導入―⁽⁷⁾

1) 背景

1980年代から米国の単年度の財政赤字額が1970年代に比べて桁違いに増加し、90年代前半には過去最高に達した(第7図)。1995年には、米国議会で「7年後に単年度の財政赤字をゼロにする」という大幅な財政支出削減を行うという財政決議が成立した。

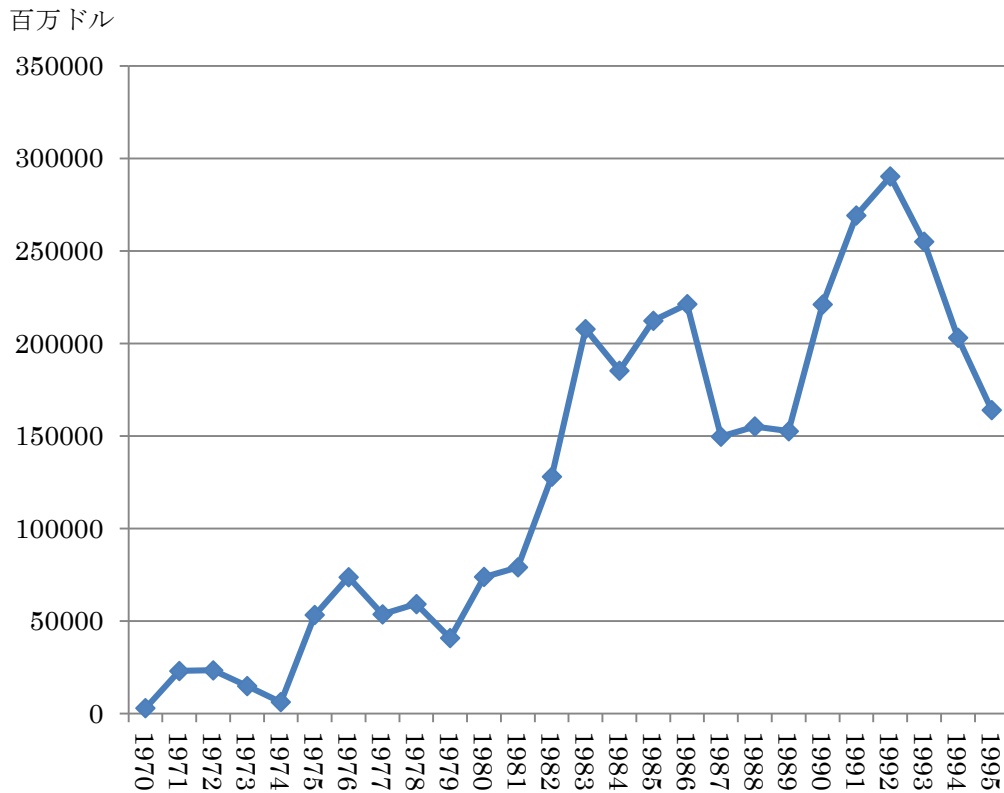
その中で農業分野における価格所得政策関係の削減額は、96年から7年間で134億ドルとされた。これは、議会予算局による価格所得政策の同7年間の予測支出額の約24%に相当する額である。このため、1996年農業法の制定過程においては、価格所得政策において、この大幅な支出削減をどのように実現するのが主要なテーマとなった。

不足払は、市場価格の動向により支出額が大きく変動するため、計画的な支出削減にそぐわないと考えられ、将来の支出額を固定する所得政策への転換が望まれた。

また、1990年代に入り、農産物価格の上昇傾向が続き、1995年には過去最高の水準に達

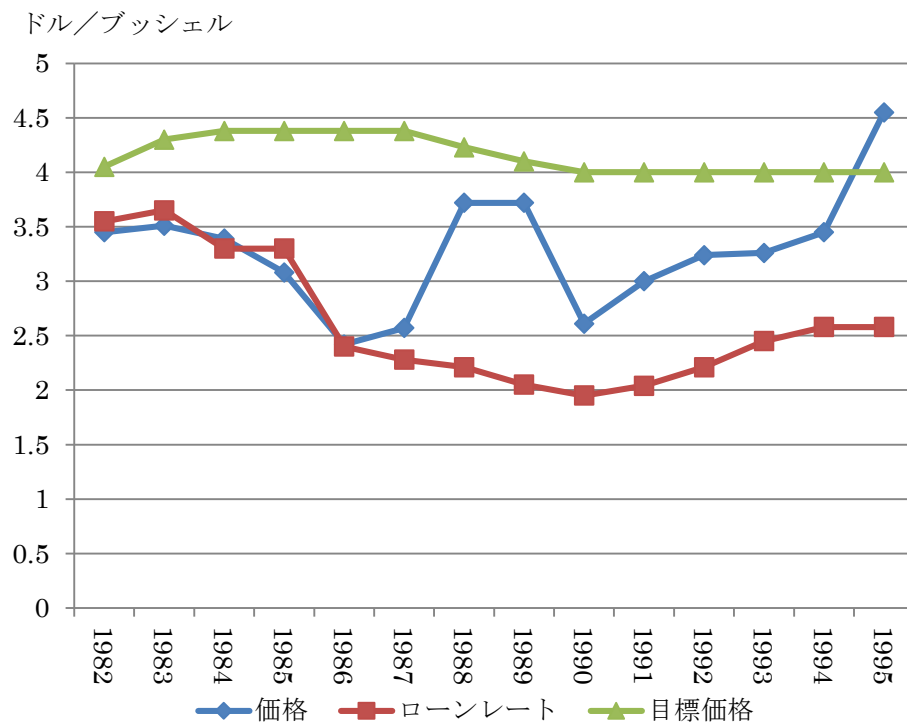
した（第8図，第9図）。このような目標価格を上回る高価格の下では，価格の動向に関係なく固定額が支払われる政策の方が，不足払より好都合であると農家に受けとめられた。

さらに，農産物価格の高騰により農家による生産調整廃止と作付け自由化の要求が高まった。



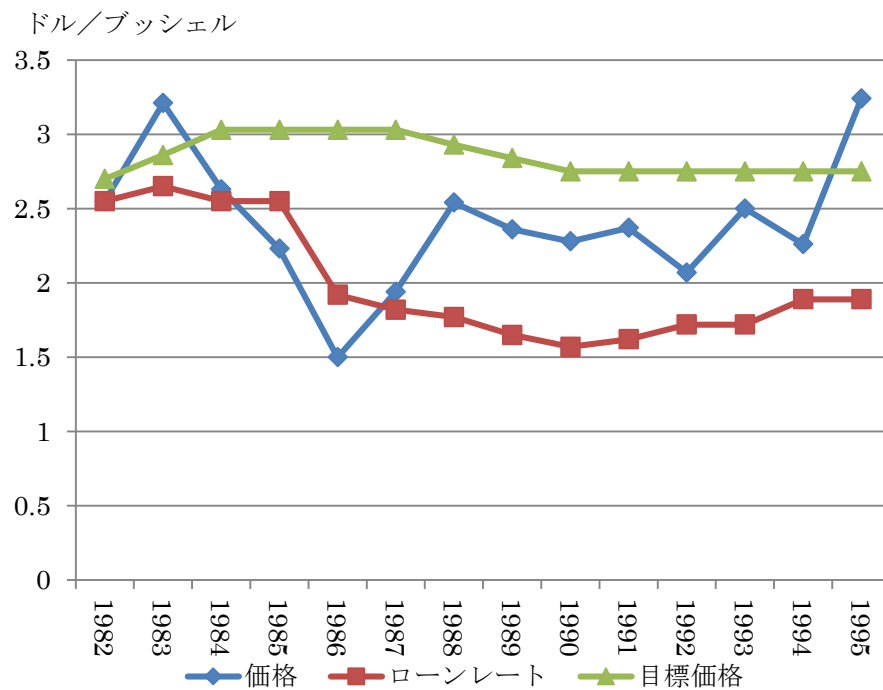
第7図 米国の財政赤字（単年度）の推移

資料：Council of Economic Advisers より筆者作成。



第8図 小麦の価格，ローンレートと目標価格の推移

資料：USDA/ERS Data Sets，吉井より筆者作成。



第9図 とうもろこしの価格，ローンレートと目標価格の推移

資料：USDA/ERS Data Sets，吉井より筆者作成。

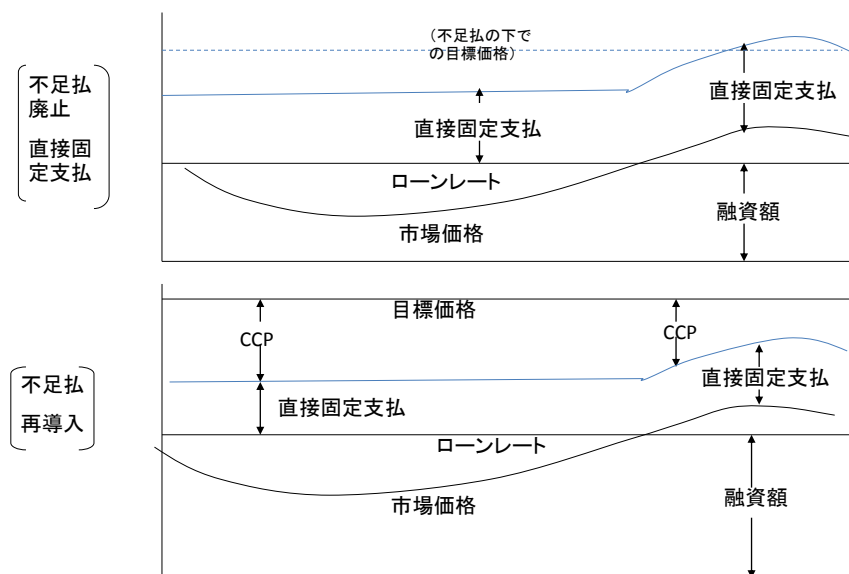
2) 1996 年農業法

以上のことを背景として 1996 年連邦農業改善改革法において、価格所得政策は以下のように変更された（第 10 図（上））。

- ①不足払を廃止し、固定的な直接支払いを導入する。
- ②価格暴落時のセーフティネットとして価格支持融資を継続する。
- ③生産調整を廃止し、作付けを自由化する。

直接固定支払額は、価格がローンレート水準まで下落した場合に農家所得が、不足払の目標価格水準の約 80% となる水準となった。生産調整が廃止されたことにより、生産過剰による価格低下の可能性が増大したので、生産コストを賄う水準に農家所得を補償するという観点から見れば、不足払より脆弱な価格所得政策になったと理解できる。

なお、不足払から直接固定支払への変更は、主に価格所得政策の支出削減の必要性からなされたものであるが、WTO 農業協定の国内支持の区分けで言えば、生産調整を前提とする「青の政策」である不足払から、現在の生産量と切り離されて過去の基準期間に基づいて支払額が固定されるデカップル支払である「緑の政策」に移行したこととなった。



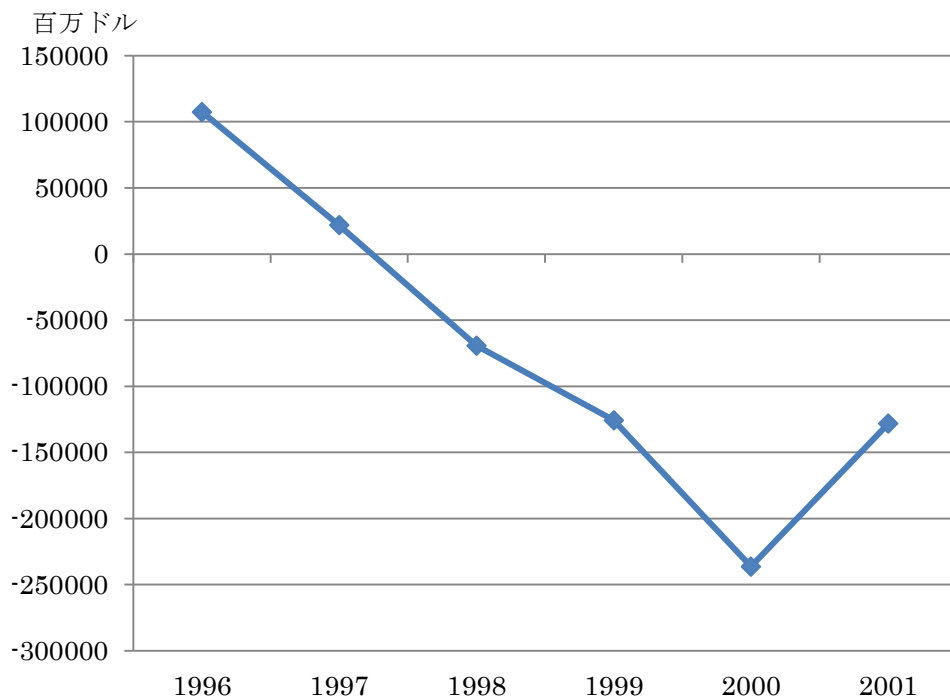
第 10 図 直接固定支払（上）と CCP（下）の仕組み

資料：筆者作成。

（５）2002 年農業法　－不足払（CCP）の再導入－^{（８）}

１）背景

農産物価格は 1990 年代に上昇傾向が続いていたが、1996 年以降、下落し始め、1998 年に支持価格水準（ローンレート）にまで低下した。このため、直接固定支払を加算した農家所得は、以前の不足払制度の下での目標価格の水準の約 80%にまで減少した（第 1 2 図、第 1 3 図）。一方、米国の単年度の財政収支は、1998 年以降、黒字に転じた（第 1 1 図）。

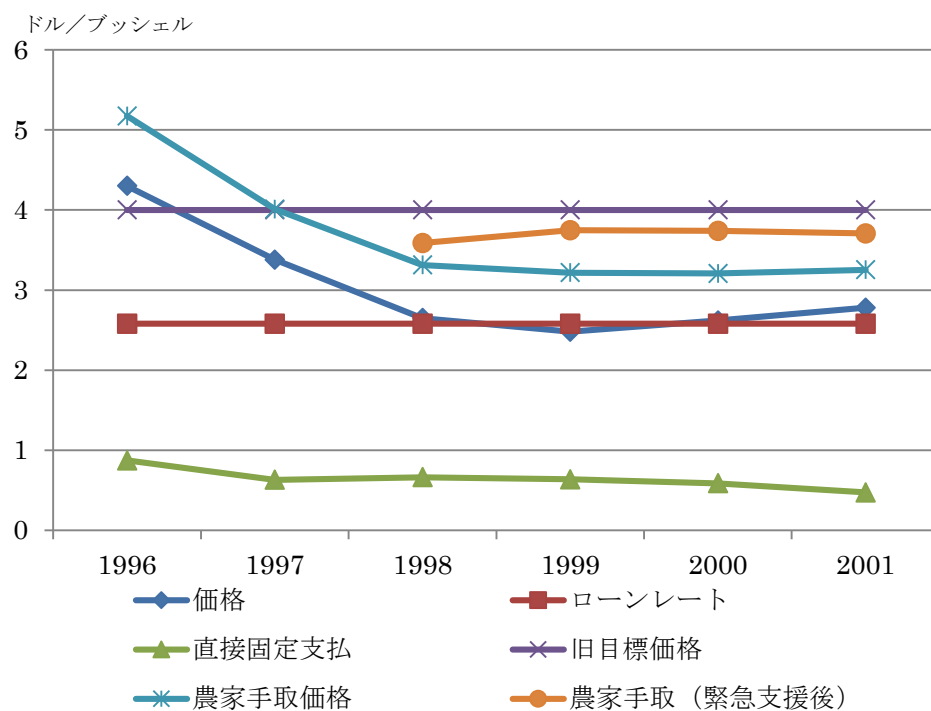


第 1 1 図　米国の財政赤字（単年度）の推移

資料：Council of Economic Advisers より筆者作成。

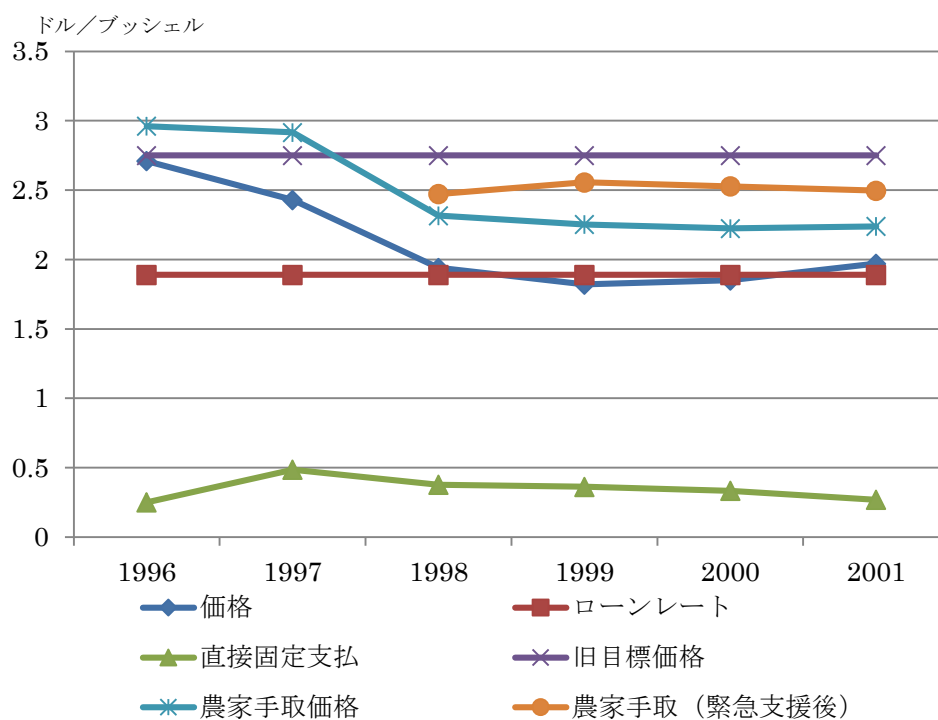
このような状況下において農家所得を維持するため、1998 年には追加的な支払である緊急支援が実施された。以後、2001 年にかけて毎年、同様の農家緊急支援が実施された。

農家緊急支援により、旧目標価格の約 80%にまで減少した農家所得は、90%以上の水準にまで引き上げられることとなった（第 1 2 図、第 1 3 図）。



第 1 2 図 小麦の価格と所得の推移

資料：USDA/ERS Data Sets, 吉井(2011)より筆者作成.



第 1 3 図 とうもろこしの価格と所得の推移

資料：USDA/ERS Data Sets, 吉井(2011)より筆者作成.

2) 2002 年農業法

以上のことを背景として、2002 年農場安定・農村投資法において、価格がローンレートの水準まで下落した場合でも農家所得を生産コストが賄える水準（旧目標価格水準付近）に維持させるため、新たな不足払が、価格支持融資と直接固定支払という 1996 年農業法で導入された価格所得支持政策に追加する形で再導入された。

「価格変動型支払（Counter-Cyclical Payment: CCP）」として規定された新たな不足払は、1973 年農業法と同様に目標価格が設定され（新目標価格は、1995 年目標価格の約 95% 水準である）、不足払額は、価格の動向に従って以下のとおりとなる（第 10 図（下））。

① 価格が、ローンレート未満の場合は、目標価格とローンレートと直接固定支払の合計額との差額

② 価格が、ローンレート以上で価格と直接固定支払の合計額が目標価格未満の場合は、目標価格と当該合計額の差額

③ 価格が、ローンレート以上で価格と直接固定支払の合計額が目標価格以上の場合は、ゼロ（不足払は実施されない）

CCP は、WTO 農業協定の国内支持の区分けで言えば、現在の生産に係る価格に基づいて支払額が算定されるので「黄色の政策」となるが、米国は、CCP は、品目特定のでない助成であり、助成額が農業総生産額の 5% 未満である「最小限の政策（デミニミス）」として WTO に通報しており、削減対象である国内助成合計量（AMS）から除外した。

なお、2002 年農業法においても 1996 年農業法から始まった作付けの自由化については、そのまま継続された。

（6）2008 年農業法 ―平均作物収入選択プログラム（ACRE）の導入―^{（9）}

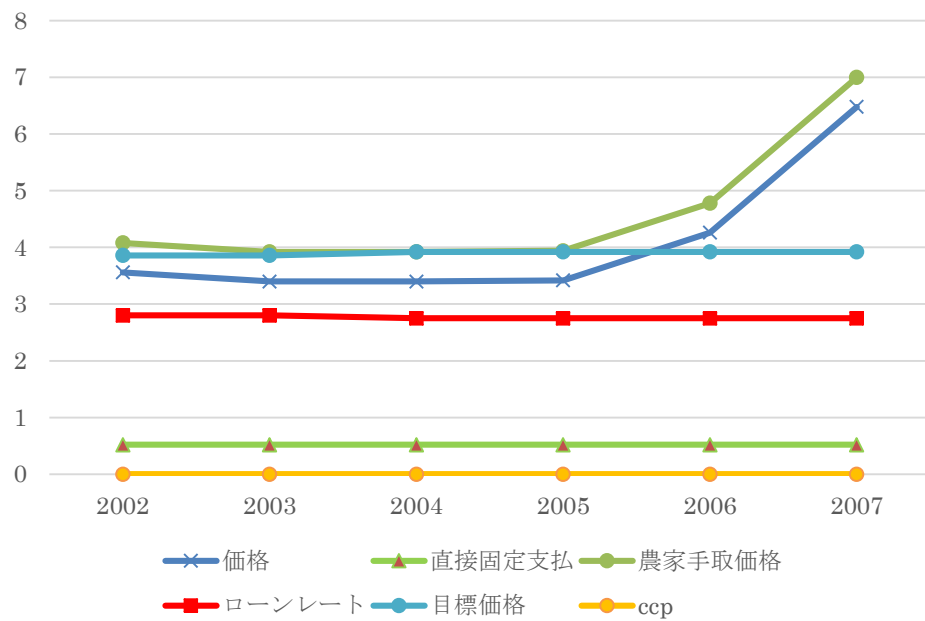
1) 背景

農産物価格は、2000 年代前半にかけて目標価格以下に低迷していたが、とうもろこしのエタノール生産用の需要の拡大や豪州における干ばつによる小麦の生産量の減少により、世界的な需給が逼迫したため、2006 年秋以降から高騰し、2007 年の価格は、2005 年に比べて、小麦、とうもろこしともに約 2 倍に上昇した（第 14 図、第 15 図）。

このような目標価格を超えた高価格の下でも、直接支払は固定的に受給されていることや 1996 年農業法制定時に高価格の下で不足払を廃止したために、当該農業法の実施段階において農産物価格の下落による農家の所得減少分を価格所得政策で補償しきれなかったという苦い経験を踏まえれば、不足払は維持しなければならないという認識が、農業団体及び議会においてあり、価格所得政策については、現状を維持するべきという機運が高かった。

一方で、価格の低下がたとえ目標価格以上にとどまった場合でも生産コストの上昇によりコスト割れする可能性もある中では、CCP が十分に機能しない場合にでも現状の高水準の収入を補償する政策の必要性も認識され始めていた^{（10）}。

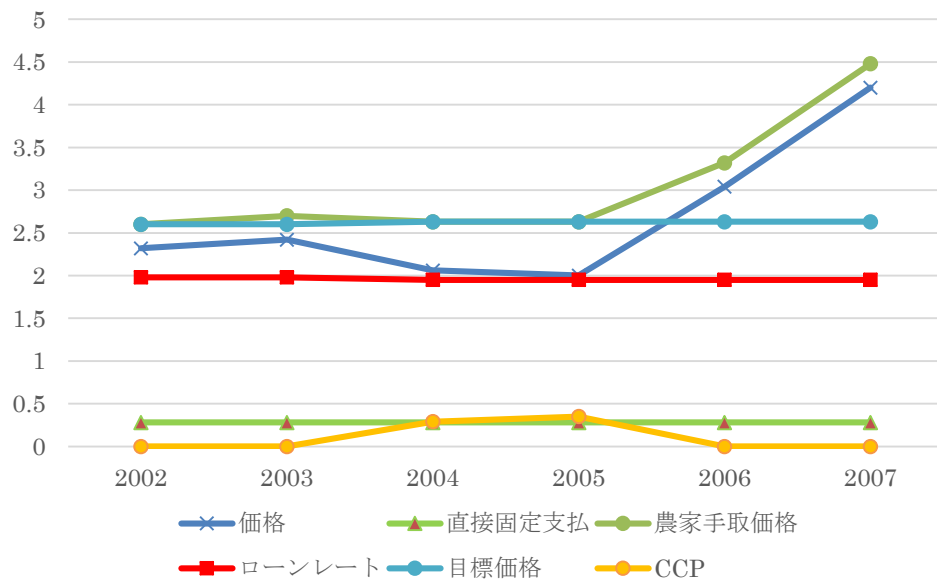
ドル／ブッシェル



第 1 4 図 小麦の価格と所得の推移

資料：USDA/ERS Data Sets, 吉井(2011)より筆者作成.

ドル／ブッシェル



第 1 5 図 とうもろこしの価格と所得の推移

資料：USDA/ERS Data Sets, 吉井(2011)より筆者作成.

2) 2008 年農業法

以上のことを背景として、2008 年食料・保全・エネルギー法においては、2002 年農業法の価格所得政策の仕組みを維持しつつ、新たに以下のような収入変動対応型の支払である「平均作物収入選択プログラム (Average Crop Revenue Election: ACRE)」を CCP のオプションとして導入した（ただし、ACRE を選択した場合は、直接固定支払は 20%減額され、ローンレートは 30%引き下げられる）。

ACRE は、作物ごとの農家の実収入が収入実績（直近 5 中 3 年の平均収量 × 直近 2 年間の全国平均販売価格）を下回った場合に発動され、支払額の算定方法は、以下のとおりである。

$$\text{ACRE 支払額} = \text{支払単価} \times (\text{農家基準単収} / \text{州基準単収}) \times 85\% \times \text{作付面積}$$

①支払単価

= 州ベースの過去の収入実績の 90% (保証単価) - 州ベースの実収入 (面積当たり)

②支払単価の上限は、保証単価の 25%。つまり、州ベースの過去の収入実績の 22.5% が上限。

③農家基準単収が考慮されており、支払額には個別農家の生産実績が反映される。

ACRE は、価格所得政策に初めて発動要件が価格ベースでなく、収入ベースである仕組みが導入するものであり、価格のみならず、生産量の変動による収入（所得）の減少に対応することとなり、価格所得政策としての合理性（機能性）が上昇したと評価できる。

また、ACRE の支払単価は、農家の収入単価の 67.5%～90%部分をカバーするものであり、農業保険ではカバーされない浅い損失 (shallow loss) を補償する政策であることから、現状の高価格下での収入水準を維持で飽きるようにする政策であると評価できる。

(7) まとめ

価格所得政策は、1930 年代の大恐慌において農産物価格が暴落した際に、ニューディール政策の一環として、農産物の市場価格を支持するという形（価格支持）で開始された（1933 年農業法）。

その後、米国の農産物の輸出競争力を強化するため、支持価格を国際価格並みに大幅に引き下げ、同時に、低価格下でも農家経営が維持できるように生産コストを賄える価格水準として「目標価格」を設定し、目標価格と市場価格の差額を不足分として農家に支払う「不足払」を導入した（1973 年農業法）。

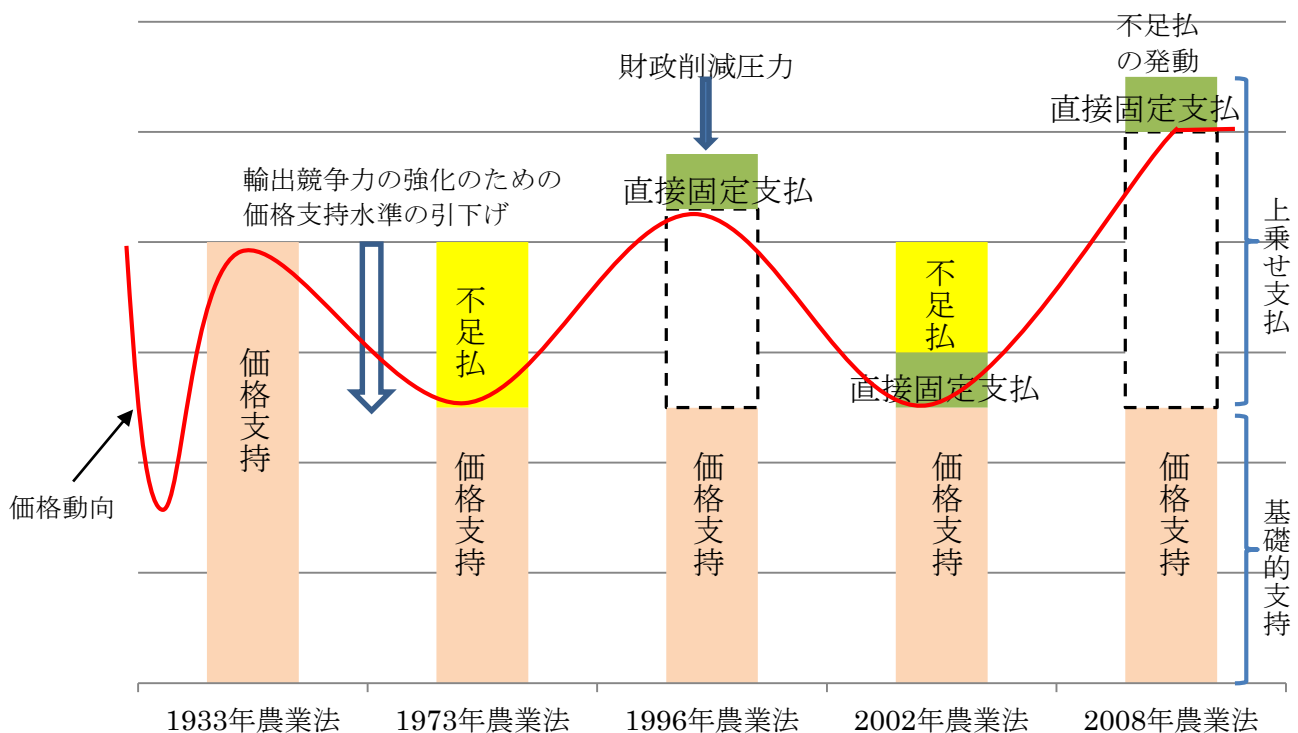
これによって、価格所得政策は、価格支持の基礎的部分と農家への上乗せ支払部分の二重構造となり、価格動向や財政事情に応じて主に上乗せ部分を変更させ、農家の所得を維持してきている。

1980 年～90 年代初頭にかけて米国の財政赤字が急増し、赤字削減の圧力が強まる中で穀物価格が高騰した。農家に不足払が支払われない状況となる一方、価格所得政策に係る支出削減を計画的に実施するために、不足払は廃止され、価格の動向に関係なく固定額が農家に支払われる直接支払が導入された（1996 年農業法）。

1996 年以降、穀物価格が下落し始め、直接固定支払だけでは農家経営を維持することができなくなったため、上乗せ支払い部分に追加する形で新たな不足払が再導入された（2002 年農業法）。

2006 年秋以降から農産物価格が高騰したため、不足払が十分に機能しない場合にでも現状の高水準の収入を補償できる直近の収入実績を基準とした収入変動型支払を導入した（2008 年農業法）。

第 16 図は、以上の価格所得政策の変遷と背景を概念図として示したものである。



第 16 図 価格所得政策の変遷と背景

資料：筆者作成。

注：2002 年農業法で再導入された不足払は、「価格変動型支払（Counter-Cyclical Payment: CCP）」であり、また、2008 年農業法においては、収入変動対応型の支払である「平均作物収入選択プログラム（Average Crop Revenue Election: ACRE）」が CCP のオプションとして導入された。

3. リスク管理政策（農業保険及び災害援助支払）の変遷とその背景

干ばつ、暴風雨、病虫害等の自然災害の影響により、農産物の市場価格が低下しなくとも農家が経済的損失を受けた場合のリスク管理政策として、農業保険と災害援助支払が実施されてきた。

現行の農業保険は、自然災害の影響で作物の収穫量が減少して農家の収入が低下した場合に、保険契約時の農家の「期待収入額」と「補償率（50～85%）」に基づいて算出された「保険補償額」と実収入の差額を保険金として受け取ることで損失を補填する制度である。保険金の支払いの要件が、収量の減少である「収量保険」と収入の減少である「収入保険」の主に二種類の形式があり、政府から農家に保険料の補助と保険会社に運営費の補助が与えられている。⁽¹¹⁾

（1）農業保険と災害援助支払の創設⁽¹²⁾

米国における農業保険については、1899年から1920年にかけて、いくつかの民間の保険会社によって提供されていたが、その試みはいずれも採算が見合わず失敗に終わっていた。

前述の通り、ニューディール政策の一環として1933年農業法により、価格所得政策が開始されていたが、1934年と36年に発生した干ばつ被害により、多くの農家が経済的損失を被ったため、農業保険についても国の政策として実施する気運が高まり、1938年連邦作物保険法の制定により、農業保険が収量保険の形式で創設された。

創設当初は、小麦のみを対象として、地域も限定されて開始された。収量補償水準は、50%～75%の間に決定することとされた。その後、綿花、とうもろこし、大豆等の主要作物を対象を拡大していったが、地域を限定した試験的運用にとどまった。また、農家にとって保険料が高すぎると判断されたこともあり、農業保険は、広範には利用されなかった。このため、大規模な自然災害が発生した場合に多くの農家経営が危機にさらされたことから、1973年農業法により災害援助支払が制度化された。

（2）1980年連邦作物保険法 ―本格的実施の開始―⁽¹³⁾

災害援助支払は、農家が経営のリスク管理の手段として自主的に加入する農業保険と違い、農家が積立金等の負担をする必要のない政府からの直接支払である。

災害援助支払が制度化されたことにより、農家は自然災害による経済的損失が発生したとしても、災害援助支払により所得が支持されることを見込めることとなり、わざわざ農業保険に加入する必要がなくなった。つまり、災害援助支払が、実質的には保険料なしの農業保険の代替措置として機能したために、農業保険の作付面積ベースでの参加率は10%にも満たない状況が続き、災害援助支払の財政負担が増加した。

1974 年から 1980 年にかけて、災害援助支払の財政負担額は約 34 億ドルであり、これは、同期間の農業保険金の支払額の約 4 倍に相当したため、災害援助支払いへ批判が高まっていた。

以上のような状況に対処し、農業保険を自然災害時の農家の所得支持の主要な政策に位置づけるために、1980 年連邦作物保険法において以下のように制度が改正され、農業保険政策の本格的実施が始まった。

①自然災害による経済的損失を補填する所得支持政策を農業保険のみにするために、原則的に災害援助支払を廃止した。

②農業保険加入に係る農家の経済的負担軽減のために農業保険に保険料補助を導入した(第 1 表)。

③農業保険の加入者数を増加させるために対象地域を大幅に拡大した。

④農業保険の販売力を高めるため、これまで限定的にしか認めていなかった民間保険会社の保険業務参入を全面的に認め、保険業務に関する管理運営費の補助を開始した。

また、議会において、今後 10 年間で農業保険の作付面積ベースでの参加率を 50%まで増加させるという目標が掲げられた。

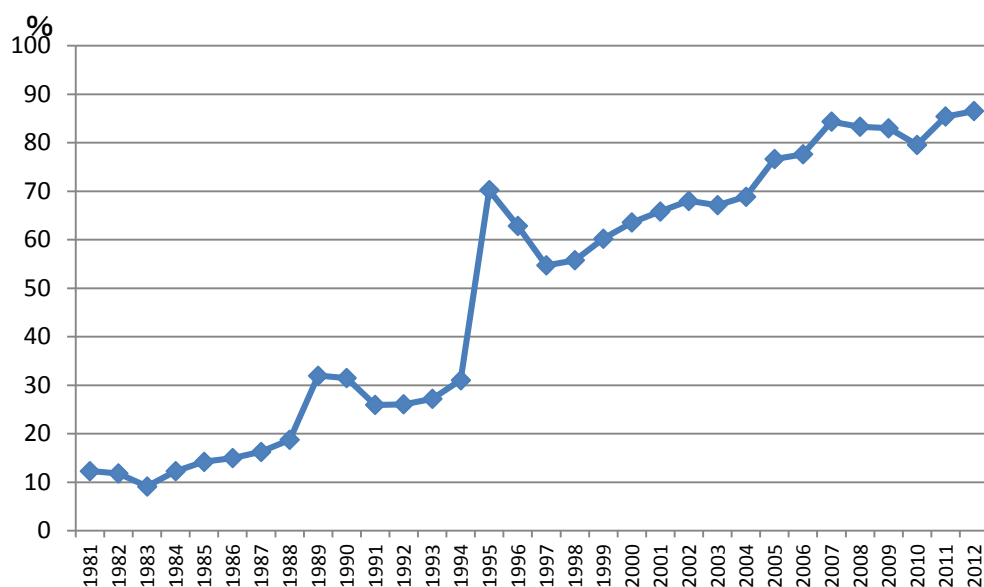
第 1 表 農業保険料の補助率 (%) の推移

補償水準	1980 年連邦作物保険法	1994 年連邦作物保険改革法	2000 年農業リスク保護法
55%	30.0	46.1	64.0
65%	30.0	41.7	59.0
75%	16.9	23.5	55.0
85%	—	13.0	38.0

資料 : Glauber, J.W. and Collins, K.J.(2002)より筆者作成.

(3) 1994 年連邦作物保険改革法等によるさらなる奨励対策⁽¹⁴⁾

以上の普及対策による農業保険の本格的実施にもかかわらず、農業保険の参加率(作付面積ベース)は、徐々に増加はしたものの 1990 年代前半になっても議会の当初(1980 年)の目標としていた 50%とはかけ離れたものだった。(第 17 図)

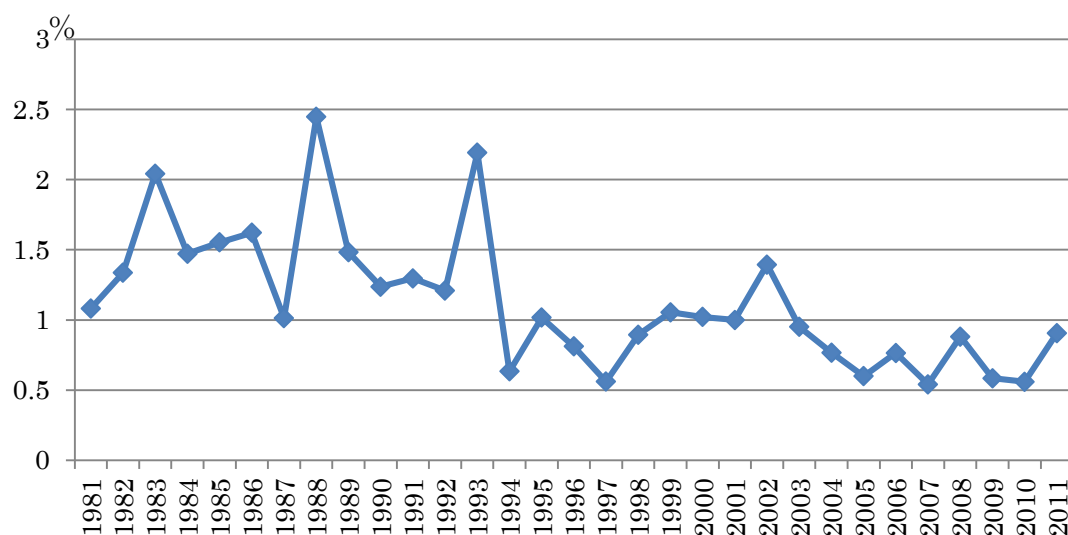


第17図 農業保険の参加率の推移

資料：USDA/ERS Data Sets, USDA/RMA, Federal Crop Insurance Corporation, Summary of Business Reports and Data より筆者作成。

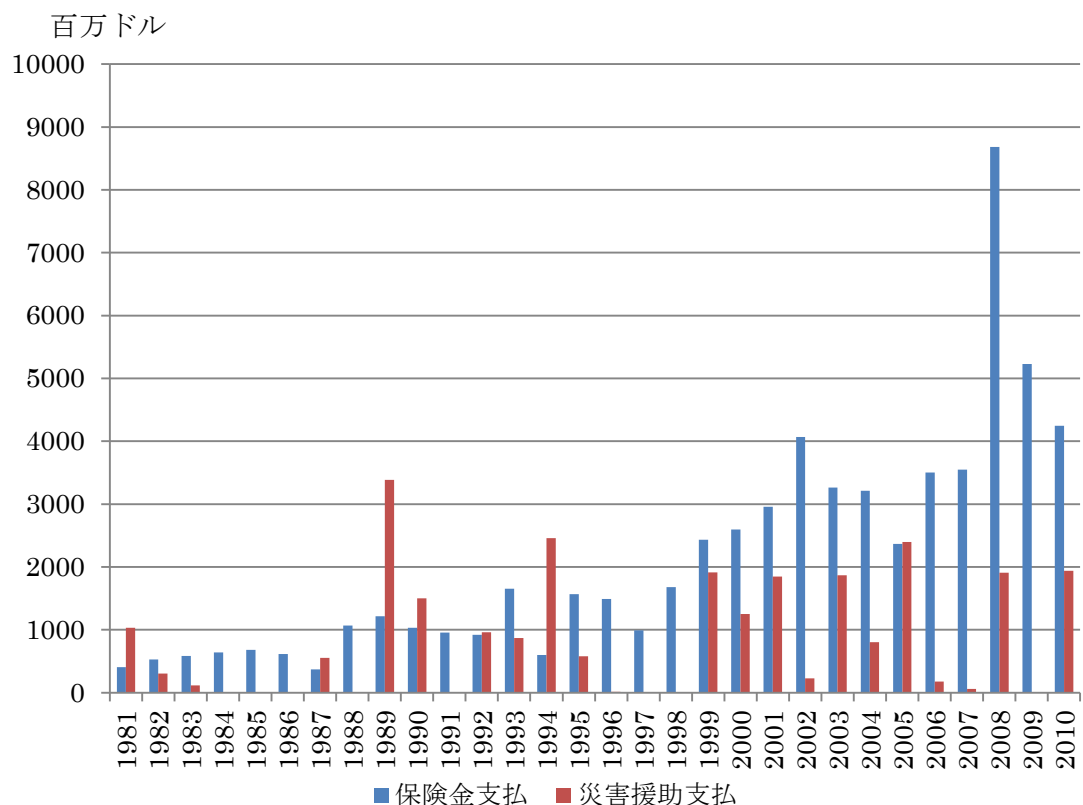
注．参加率＝農業保険の加入面積／全収穫面積により，筆者が算出した概算値である。

農業保険運営に係る損害率（保険料徴収額／保険金支払額）も1以上の状態が続いた（第18図）。また，同期間中には，臨時の特別立法による災害援助支払が暫時実施され，保険金よりも多額の支払いがされることもあった（第19図）。



第18図 農業保険の損害率の推移

資料：USDA/RMA, Federal Crop Insurance Corporation, Summary of Business Reports and Data より筆者作成。



第 19 図 農業保険金と災害援助支払の支払実績

資料：USDA/RMA, Federal Crop Insurance Corporation, Summary of Business Reports and Data, Glauber.(2013),(2004), Glauber and Collins より筆者作成.

以上のような状況に対処し，農業保険政策を一層普及されるために，1994 年連邦作物保険改革法，1996 年農業法，2000 年農業リスク保護法において以下のような一連の奨励対策が実施された。

(1994 年連邦作物保険改革法)

①農家により農業保険に慣れ親しんでもらうために，以下のような基礎的保険プログラムである大災害作物保険（Catastrophic (CAT) coverage）を創設した。

- 1)平均収量の 50%を越えた損失部分に対して，作付時の予測価格の 60%水準で補償する（収量補償水準 50%）。
- 2)保険料は全額政府が負担する（保険料補助 100%）。
- 3)ただし，作物ごとに年間契約料 50 ドルを支払う。
- 4)CAT 加入を価格所得政策プログラムの参加要件とする（当該要件については，CAT の利益が年間契約料ほどないという多数の農家からの批判に応じて 1996 年に廃止された）。

②さらに，既存の保険プログラム（CAT より高い補償水準をカバーする保険）の保険料

補助率を増加させた（第1表）。

（1996年農業法）

新たに収入保険を創設し，農業保険プログラムの農家への選択肢を増やした。

（2000年農業リスク保護法）

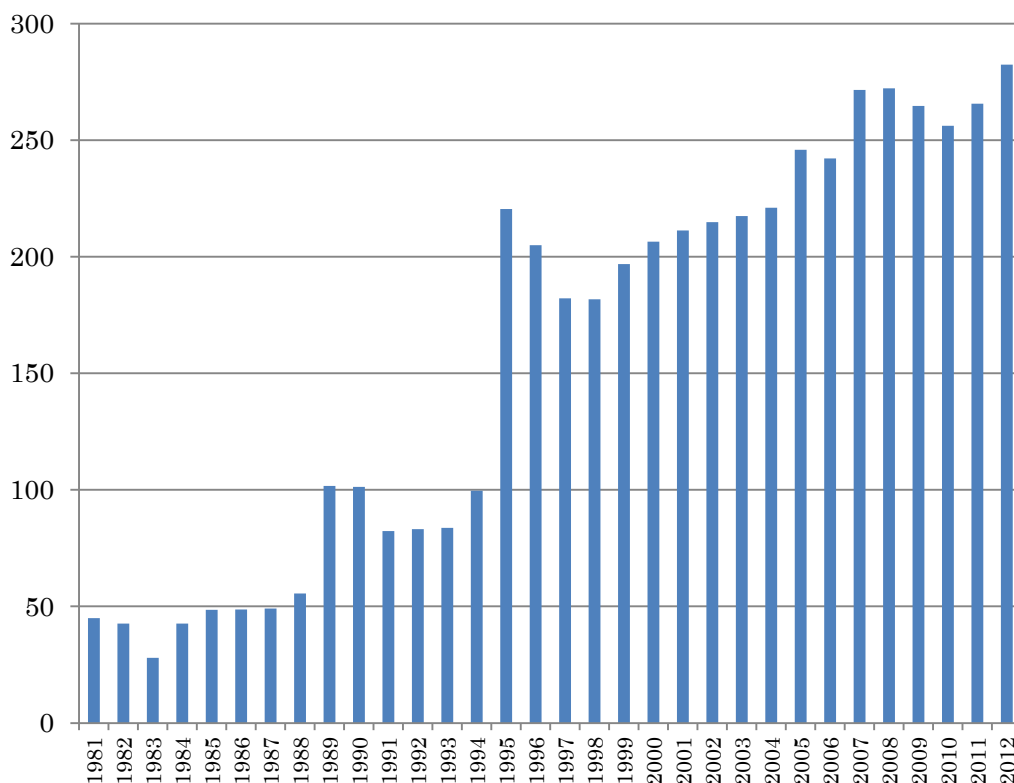
①保険料補助率を大幅に引き上げる等の措置を実施した（第1表）。

②民間保険会社が研究開発した新しい種類の農業保険が，政策プログラムとして採用された場合には，それに係る研究開発費を補填することとした。

その結果，農業保険の参加率及び参加面積は，1995年に一気に上昇し，その後も現在に至るまで直実に上昇傾向が続いている（第17図，第20図）。

また，農業保険運営に係る損害率についても，1994年以前は，殆ど1以上であったが，1995年以降は，概ね1未満になってきている（第18図）。

百万エーカー



第20図 農業保険の参加農地面積の推移

資料：USDA/RMA, Federal Crop Insurance Corporation, Summary of Business Reports and Data より筆者作成。

（４）災害援助支払の効率的実施^{（１５）}

以上のように農業保険への参加率も上昇し、運営状況も改善されてきたが、2000年代においても臨時の特別立法による災害援助支払が随時実施されてきた（第19図）。

そこで、2008年農業法により災害援助支払を効率的に実施するために「補完的収入援助支払」が創設された。

これは、災害援助支払額の算定方法を以下のように規則化するものであり、農業保険の加入が当該支払の要件とされた。

$$\text{災害援助支払額} = (\text{援助補償額} - \text{農家収入}) \times 0.6$$

$$\text{①援助補償額} = \text{保険補償額} \times 1.15$$

（ただし、農家の期待収入額の90％が上限）

②農家収入には、売上額のほか、価格所得政策からの支払、農業保険金等も含まれる。

つまり、補完的収入援助支払は、災害がなければ受け取っていたであろう農家の期待収入額の90％を上限として、農業保険や価格所得政策による支払がカバーしていない浅い損失部分（Shallow loss）について、その60％を補填する農家経営単位のリスク管理政策である。

（５）まとめ

米国の自然災害の影響による農家が経済的損失を受けた場合の所得支持政策は、1930年代に発生した干ばつ被害に対応するために農業保険（収量保険）という形式で開始された。

当初は、対象作物と地域を限定して試験的に実施され、保険料が高すぎると農家に判断されたこともあり、広範には利用されなかった。このため、大規模な自然災害が発生した場合に多くの農家経営が危機にさらされたことから、1973年農業法により、災害援助支払が創設された。

災害援助支払は、農家が積立金等の負担をする必要のない直接支払であり、実質的には保険料なしの農業保険として機能したために、災害援助支払の財政負担が増加したことから、1980年に原則的に災害援助支払を廃止するとともに、保険料補助の導入等の農業保険の普及対策を実施した。1996年には収入保険を創設し、2000年には保険料補助率を引き上げる等の措置を実施した。

その結果、農業保険はかなり普及したが、その後も臨時の特別立法による災害援助支払が随時実施された。そこで、2008年農業法により災害援助支払を効率的に実施するために「補完的収入援助支払」が創設された。

以上のように、米国における農業保険と災害援助支払の変遷は、農業保険を自然災害時の農家の所得支持の主要な政策に位置づけ、災害援助支払を農業保険の代替政策から補完政策へ転換させる制度的な改革のプロセスと理解することができる。このことは、農業保険と災害援助支払の支払実績の推移からも確認できる（第19図）。

4. おわりに

以上のように米国の経営安定政策については、農産物価格の動向、財政事情、自然災害の発生状況に応じて制度変更が行われてきたが、制度の内容がどのようなものであれ、価格所得政策とリスク管理政策を総合的・機動的に実施して一貫して農業者の所得を維持し続けてきた。

2014年農業法においては、農業保険に基礎的な役割を与える経営安定政策が新たに導入されたところである。本稿の米国の農家の経営安定政策の創設から現在に至る変遷とその背景に関する分析を新しい経営安定政策の理解の一助として頂きたい。

注（1）この点については、USDA/ERS(1984)を参照。

（2）この点については、Conrad, Perkins(1969), USDA/ERS(1984)を参照。

（3）この点については、逸見他(1987)を参照。

（4）この点については、USDA/ERS(1985a), コクレン他(1980)を参照。

（5）この点については、USDA/ERS(1985a, b, c), コクレン他(1980), 服部信司(1997, 2005, 2009, 2010)を参照。

（6）この点については、Moyer and Josling, 服部信司(2005)を参照。

（7）この点については、USDA/ERS(1985a, b, c), コクレン他(1980), 服部信司(1997, 2005, 2009, 2010)を参照。

（8）この点については、USDA/ERS(1985a, b, c), コクレン他(1980), 服部信司(1997, 2005, 2009, 2010)を参照。

（9）この点については、服部信司(2009, 2010), 吉井(2011)を参照。

（10）この点については、吉井(2011)を参照。

（11）この点については、CRS Report(2012), 吉井(1998)を参照。

（12）この点については、Benedict(1966), Goodwin and Smith(1995), Hueth and Furtan(1994)を参照。

（13）この点については、Glauber(2004, 2013), Glauber and Collins(2002), Goodwin and Smith(1995), Hueth and Furtan(1994)を参照。

（14）この点については、Glauber(2004, 2013), Glauber and Collins(2002)を参照。

（15）この点については、CRS Report(2010a, b)を参照。

[引用文献]

英語文献

- Benedict, M.R. (1966) *Farm Policies of the United States 1790-1950* Octagon Books Inc.
- CRS Report (2010a) RS21212 “Agricultural Disaster Assistance”.
- CRS Report (2010b) R40452 “A Whole-Farm Crop Disaster Program: Supplemental Revenue Assistance Payments (SURE)”.
- CRS Report (2012) R40532 “Federal Crop Insurance: Background”.
- Glauber, J. W. (2004) “Crop Insurance Reconsidered” *American Journal of Agricultural Economics*, December 2004.
- Glauber, J. W. (2013) “The Growth of the Federal Crop Insurance Program, 1990-2011” *American Journal of Agricultural Economics*, January 2013.
- Glauber, J. W. and Collins, K. J. (2002) “Crop Insurance, Disaster Assistance and the Role of the Federal Government in Providing Catastrophic Risk Protection” *Agricultural Finance Review*, Fall 2002.
- Goodwin, B. K. and Smith, V. H. (1995) *The Economics of Crop Insurance and Disaster Aid* The AEI Press.
- Hueth, D. L. and Furtan W. H. (1994) *Economics of Agricultural Crop Insurance: Theory and Evidence* Kluwer Academic Publishers.
- Moyer, W. and Josling, T. (2002) *Agricultural Policy Reform* Ashgate Publishing Limited.
- Perkins, V. L. (1969) *Crisis in Agriculture* University of California Press.
- Shepherd, G. S. (1947) *Agricultural Price Policy* The Iowa State College Press.
- USDA/ERS (online), Data Sets, <http://www.ers.usda.gov/data/>, 2013 年 3 月アクセス.
- USDA/ERS (1984) “History of Agricultural Price-Support and Adjustment Programs, 1933-1984”.
- USDA/ERS (1985a) “Agricultural-Food Policy Review”.
- USDA/ERS (1985b) “Provision of the Food Security Act”.
- USDA/ERS (1985c) “The 20th Century Transformation of U.S. Agriculture and Farm Policy”.
- USDA/FAS (online) PSD Online, <http://www.fas.usda.gov/psdonline/>, 2013 年 3 月アクセス.
- USDA/RMA (online), Federal Crop Insurance Corporation, Summary of Business Reports and Data, <http://www.rma.usda.gov/data/sob.html>, 2013 年 3 月アクセス.

日本語文献

- コクレン他 (1980) 『アメリカの農業政策, 1948~1973』 上下巻, 吉岡裕訳, 大明堂。
- 服部信司 (1997) 『大転換するアメリカ農業政策』 農林統計協会。
- 服部信司 (2005) 『アメリカ 2002 年農業法』 農林統計協会。
- 服部信司 (2009) 『価格高騰・WTO とアメリカ 2008 年農業法』 農林統計協会。
- 服部信司 (2010) 『アメリカ農業・政策史 1776-2010』 農林統計協会。
- 逸見謙三他 (1987) 『アメリカの農業』 全国農業協同組合中央会。
- 吉井邦恒 (1998) 「アメリカの収入保険制度」『農林水産政策研究』 第 52 巻第 1 号, 農林水産政策研究所。
- 吉井邦恒 (2011) 「アメリカにおける経営安定政策の展開と政府支払い」『欧米の価格・所得政策等に関する分析』 第 4 章, 農林水産政策研究所。