

第1章 米国農業法における経営安定政策の変遷とその背景

勝又 健太郎

1. はじめに

現在、米国では2014年農業法（Agricultural Act of 2014）に基づき農家の経営安定政策が実施されている。現行の経営安定政策を明確に理解するためには、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（価格支持、直接支払いとこれらの補助を受ける要件としての生産調整）とリスク管理政策（農業保険、災害支援支払い）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、現在に至るまでの重要な転換点ごとにその背景と政策意図を体系的に解明する。

2. 価格所得政策の変遷とその背景

価格所得政策は、農家経営が困難になる程度にまで農産物の市場価格が低下した場合に、農家の受取単価を一定水準に支持することにより、農家の所得を維持するための政策である⁽¹⁾。

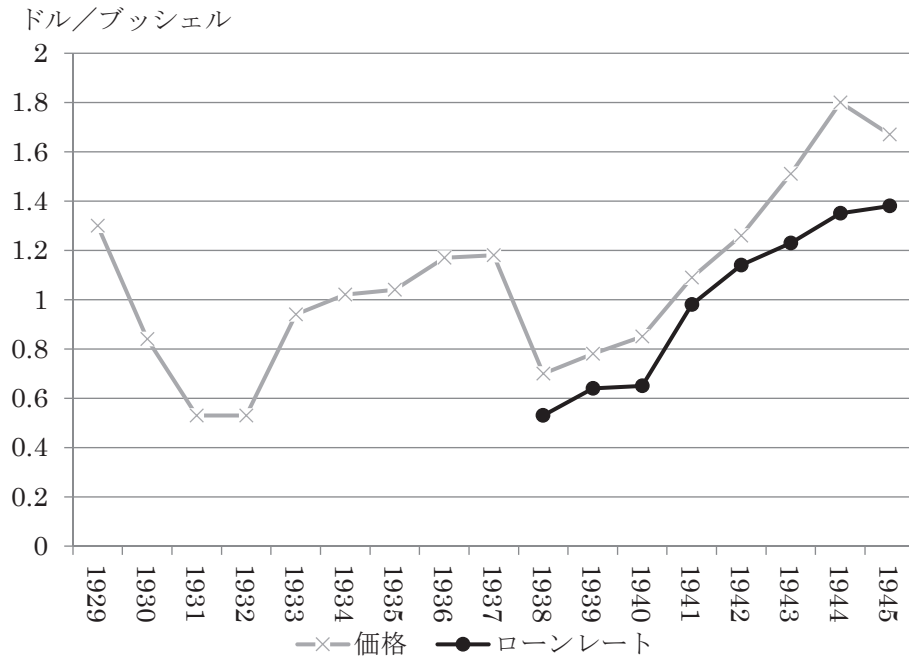
（1）1930年代の状況：1933年農業法による価格所得政策の創設⁽²⁾

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1929年に比べて三分の一以下になった。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）。この経済危機に対処するために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年農業法が制定され、農業分野で初めて価格所得政策が創設された。

1933年農業法（1933年農業調整法：Agricultural Adjustment Act of 1933）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農産物の価格水準を実現することが目的とされた。それは、1910年～1914年において農産物が有していた購買力を与える価格水準とされた。1910年～1914年が基準に選ばれたのは、当該期間に農産物の価格と農家が購入する他産業の製品の価格が望ましい水準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年農業法において「パリティ価格（Parity）」として規定されることとなった。

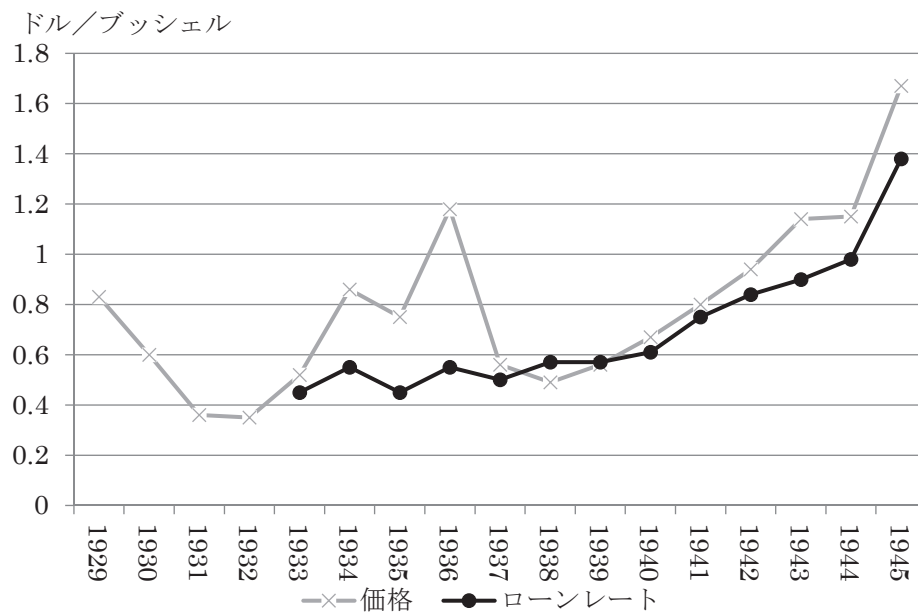
1933年農業法においては、まず、生産過剰の解消によって価格を支持するために過去の

作付面積を基準としてその一定割合を削減するという生産調整が、小麦、とうもろこし等を対象として規定された。



第1図 小麦の価格とローンレートの推移

資料：Shepherd より筆者作成。

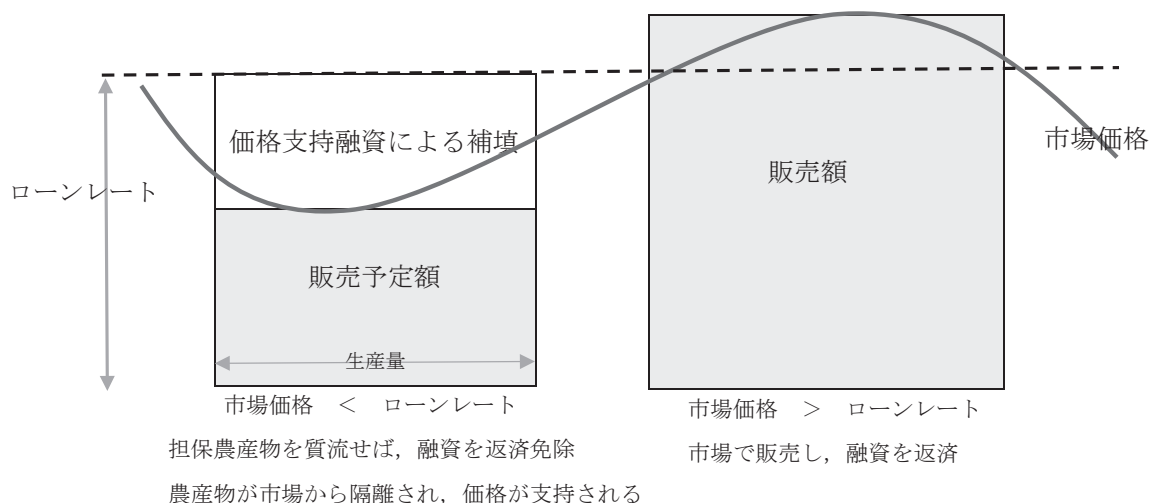


第2図 とうもろこしの価格とローンレートの推移

資料：Shepherd より筆者作成。

しかしながら、1933 年においては、悪天候により小麦やとうもろこしの生産量は減少する見通しであったため、生産調整は実施されなかったが、とうもろこしの価格は低迷したままだったので価格をパリティ価格水準に固定するという農家からの要望が強まった。そこで、とうもろこしを担保とした「非遡及型融資（non-recourse loan）」（融資の返済が担保の範囲外の資産に及ばない融資）を通じて価格を支持する「価格支持融資」が創設されることとなった。

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農家が農産物を当面販売しなくとも資金に困らないように農産物を担保に短期間（最大 9 ヶ月）の融資を提供し、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する、③一方、融資期間末になっても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。つまり、ローンレートが農家にとっての最低販売価格となる。また、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）。



第 3 図 価格支持融資の仕組み

資料：筆者作成

支持水準であるローンレートはパリティ価格を基準に決定することとし、とうもろこしについては、1934 年と 1935 年に生産調整を実施することが 1933 年以降の価格支持融資の要件とされた。

その後、1938 年農業法（1938 年農業調整法：Agricultural Adjustment Act of 1938）において、価格支持融資が小麦等に対象作物を拡大させて規定されることとなった。ローンレートは、パリティ価格の 52%～75%水準とされた⁽³⁾（これ以降は、以下に見るように価格支持融資が価格所得政策の中心となり、生産過剰対策である生産調整は価格支持融資を受ける要件として補完的に実施されることとなった）。

また、同法においては、生産過剰を防止する対策としては、1933年に導入された生産調整という方法ではなく、価格支持融資の要件として「作付面積割当」と「販売割当」という割当制度が規定された⁽⁴⁾。

作付面積割当とは、作物毎にその年の国内需要量と輸出量と適正な在庫量の合計に見合う供給量を生産するために必要だと政府が推定する全国作付面積について、年度当初に過去の生産実績に基づき各農家の作付け上限面積として割り当てる制度である。また販売割当とは、作付面積割当の対象作物について作付割当面積以内で生産された農産物のみが市場での販売を認められ、違反した場合は罰金が科されるというものである。ただし、販売割当の発動には作物毎に農民投票による三分の二以上の賛成が必要となっている。

以上の価格支持融資等の実施の結果、価格下落が防止されて農家の所得は30年代に徐々に回復していった（第1図、第2図）。

（2）1940年代～1970年代の状況：1960年代の生産調整と直接支払いの導入、1973年農業法による不足払いの導入⁽⁵⁾

第二次世界大戦期の戦時需要や戦後の欧州の復興期における需要増大、さらには朝鮮戦争期の戦時需要（1950年～1953年）に対応した増産奨励のためにローンレートは高水準に引き上げられた（1941年～1943年はパリティ価格の85%水準、1944年～1954年はパリティ価格の90%水準）。

しかしながら、朝鮮戦争が終結後も1960年代初頭にかけてローンレートが市場均衡価格以上で高水準に維持された結果、生産過剰となり在庫が急増した。

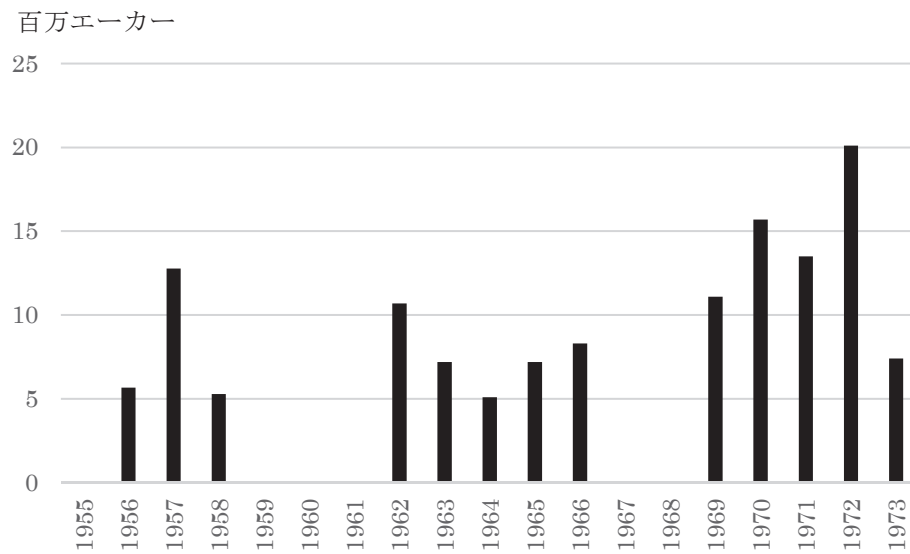
このため、生産過剰対策として1956年農業法において「土壌銀行（Soil Bank）」制度が創設された。当該制度の「作付面積留保計画（Acreage Reserve Program）」においては、作付面積割当の対象作物である小麦やとうもろこし等の作付割当面積の一定部分を土壌保全用に土壌銀行に預ければ直接支払い（貸付料）を支給されるというものである。しかしながら、作付割当面積以外の農地については他の農産物の作付が自由であったこと、また、価格支持融資の要件とされていなかったこともあり、農産物の生産量は増加し続け、当該制度の実施コストの割に実効性に乏しかったために1956年～1958年の三年間の実施の後に当該計画は廃止された。

そこで、生産過剰対策として1930年代半ば以降実施されていなかった価格支持融資の要件としての生産調整（「作付面積転換計画（Acreage Diversion Program）」）が、とうもろこしについては1961年から、小麦については1962年から開始された。

具体的には、とうもろこしについては、作付基準面積（1959～60年の平均作付面積）の少なくとも20%について、小麦については、作付割当面積の少なくとも10%について土壌保全利用に転換するというものである⁽⁶⁾。

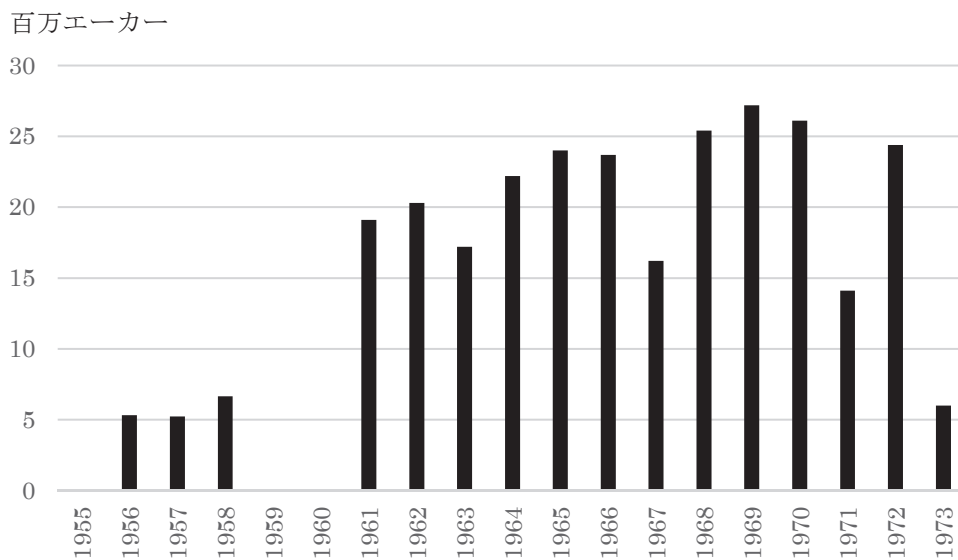
この生産調整については、1973年まで実施されることとなった（1971年からは「作付面積転換計画」からより作付けに関する条件が緩和された「耕地隔離計画（Set-Aside Program）」

に変更となった。⁽⁷⁾（第4図，第5図）。



第4図 小麦の生産調整による作付削減面積の推移

資料：USDA/ERS(1990a)“Wheat Background for 1990 Farm Legislation”より筆者作成。



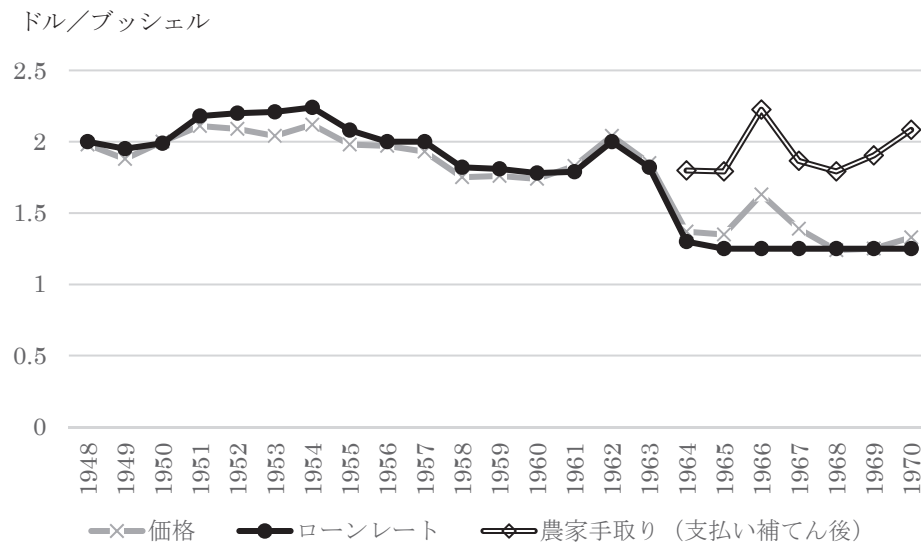
第5図 とうもろこしの生産調整による作付削減面積の推移

資料：USDA/ERS(1990b)“Corn Background for 1990 Farm Legislation”より筆者作成。

一方、過剰生産を処理するために輸出を促進しなければならなかったが、国内市場価格は、生産費の低いカナダ、オーストラリア等よりも高くなり、米国の農産物の国際市場における

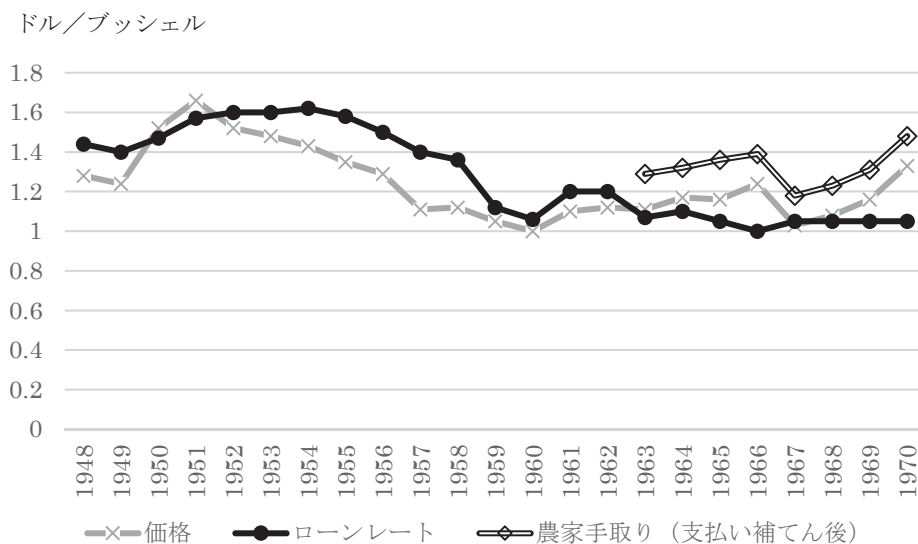
価格競争力が低下してきていたため、米国産の価格を国際市場価格の水準まで低下させる必要があった。このため、1963年にはとうもろこしのローンレートを、1964年には小麦のローンレートを国際市場価格の水準まで大幅に引き下げた。また、この結果生じる価格低下による農家所得の損失を補てんするために直接支払いが導入された（第6図、第7図）。

これらの生産調整とローンレートの引き下げ措置により、小麦ととうもろこしの輸出が増加傾向となり、在庫が1970年代初頭にかけて減少していった。



第6図 小麦の価格、ローンレートと農家手取（支払い補填後）の推移

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。



第7図 とうもろこしの価格、ローンレートと農家手取（支払い補填後）の推移

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。

不足払いとは、①農家所得の保証価格として「目標価格」を設定し、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）との差額を単価として農家に支払うというものである（第8図）。



目標価格は、生産費をベースとして算定されることとなり、農家の所得支持の基準が 1930 年代の価格所得政策の創設時からこれまで用いられてきたパリティ価格から生産費ベースへと変更されることとなった。これはパリティ価格には、生産性の向上が考慮されていないために価格支持の適正な水準よりも高めになってしまうという従来からの批判に応じたものでもある⁽⁸⁾。

しかしながら、1970 年代初頭からは世界的な穀物の需給逼迫により米国の農産物の輸出量が急増するとともに、農産物価格が高騰し、1970 年代は基本的に目標価格以上の水準で推移し、不足払いはほとんど実施されなかった。

(3) 1980 年代前半の状況：1981 年農業法による生産調整の厳格化，1985 年農業法による販売支援融資の導入⁽⁹⁾

—7—

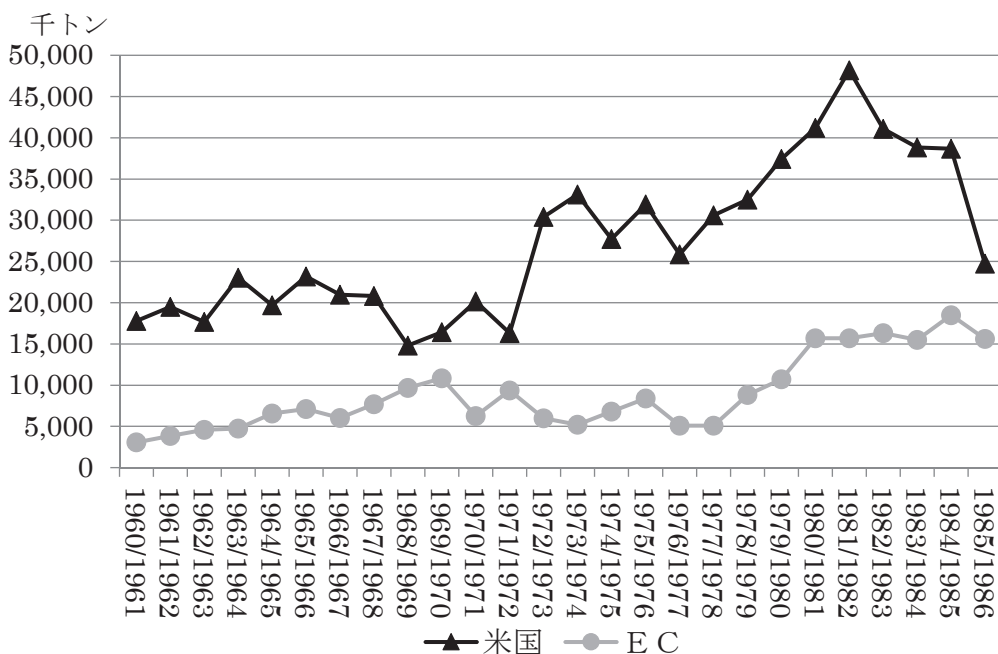
した農産物輸出を展開し、純輸出国に転じた（第9図）。

また、米国がソ連のアフガニスタン侵攻に対応して、対ソ穀物禁輸措置を実施（1980年～1981年）したことから、ソ連が輸入先をアルゼンチン等に転換したために禁輸終了後にソ連への輸出が以前と比べて減少した。

一方、1970年代半ばから80年代半ばにかけて、農産物価格の高騰や生産費の上昇を背景としてローンレートが目標価格とともに過去最高水準に引き上げられ、米国の農産物価格が世界市場において割高になった。

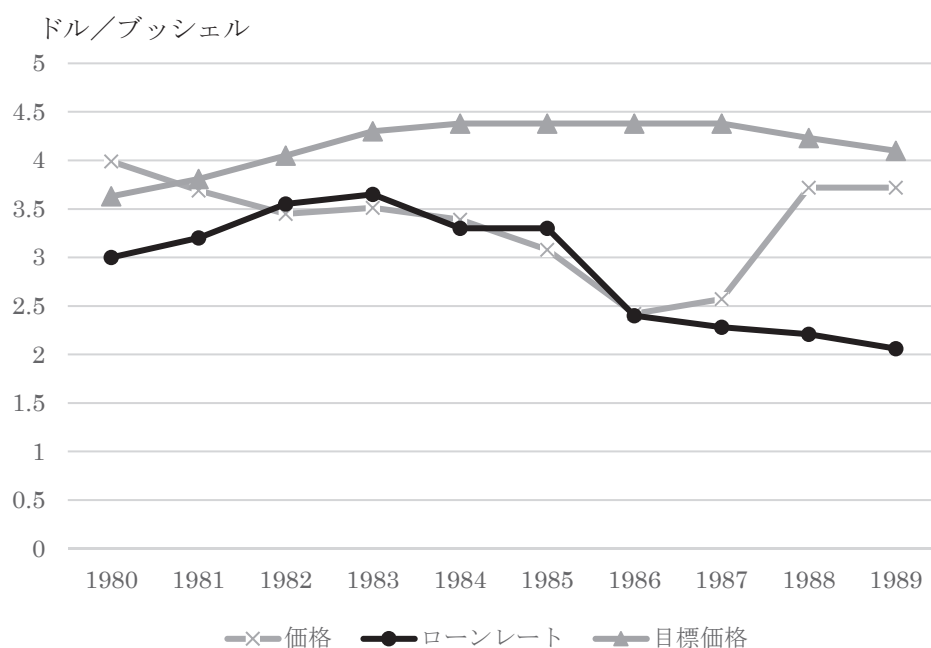
以上のことから1970年代から増加傾向にあった米国の農産物輸出が80年代前半に減少傾向へと転じ、在庫が過去最高水準に急増した。

このような生産過剰基調の下で農産物価格が80年をピークに低下し始め、目標価格水準以下になったために1982年以降は不足払いが発生し、財政支出が増大することとなった（第10図、第11図）。



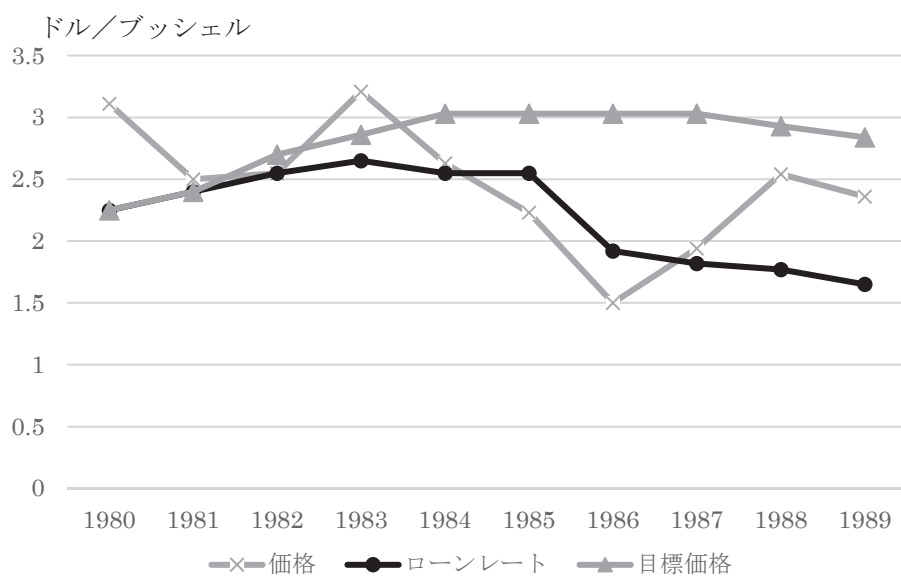
第9図 米国とECの小麦の輸出量の推移

資料：USDA/FAS, PSD Online より筆者作成。



第 10 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（2011）より筆者作成.



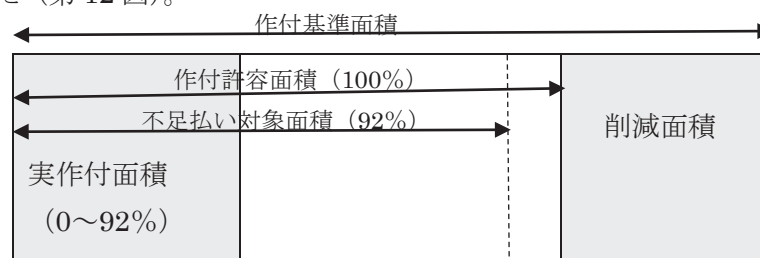
第 11 図 とうもろこしの価格、ローンレートと目標価格の推移

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

このような状況下、作物別に過剰生産を抑制して価格低下を防止するとともに、不足払いに係る財政支出を削減するために、1981 年農業法（1981 年農業・食料法：Agriculture and Food Act of 1981）において、耕地隔離計画より厳格な生産調整（「作付面積削減計画

（Acreage Reduction Program）」が導入された。これは、作物別の「作付基準面積（過去の平均作付面積）」を設定し、当該基準面積のうち政府が指定した割合について土壤保全用として作付基準面積から削減するという制度であり、生産調整への参加が価格支持融資と不足払いの要件とされた。

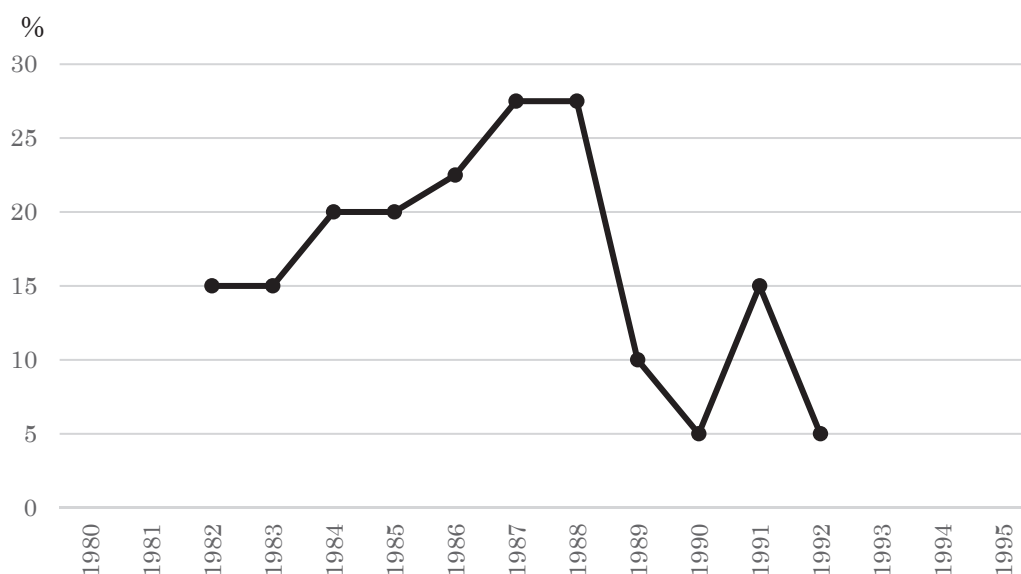
1985 年農業法（1985 年食料安全保障法：Food Security Act of 1985）においては、さらに、生産量を減らし、不足払いに係る財政支出を抑制するために生産調整に「50/92 ルール」が導入された。これは、生産調整のもとで、実際に作付した面積が、作付許容面積（基準面積から作付削減面積を除いた部分）の 50%以上 92%以下であっても、つまり、作付許容面積の 8%～50%について土壤保全用として作付けしなくとも作付許容面積の全てで作付した場合に受給される不足払いの 92%が受給されるというものである。1988 年からは、実際に作付けした面積の割合について作付許容面積の 0%以上 92%以下と変更され、つまり、作付許容面積において全く作付けをしない場合でも不足払いの 92%が受給される「0/92 ルール」となった（第 12 図）。



第 12 図 生産調整における「0/92 ルール」の仕組み

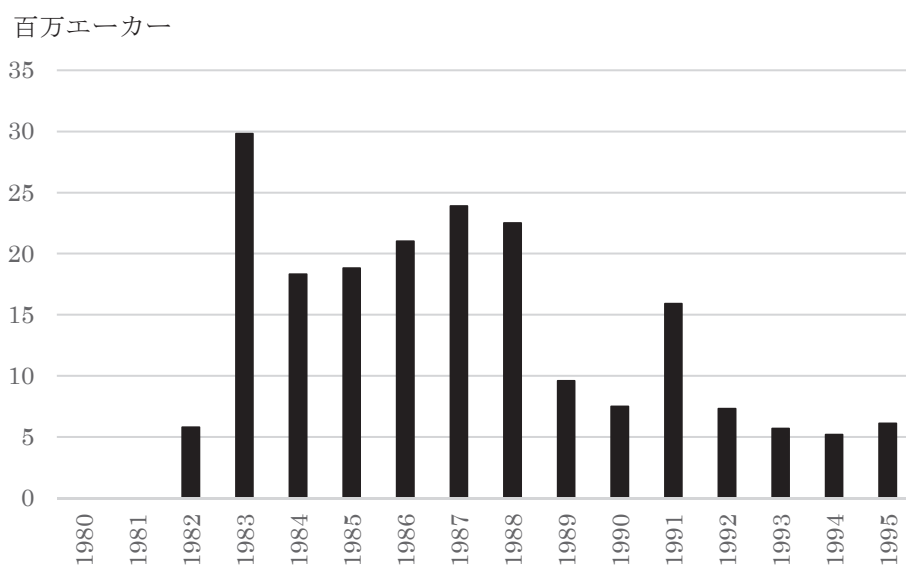
資料：筆者作成。

生産調整は農産物の需給状況（在庫量の状況）に応じて削減率を増減させながら 1982 年から 1990 年代半ばまで毎年実施されることとなった（第 13 図～第 16 図）。



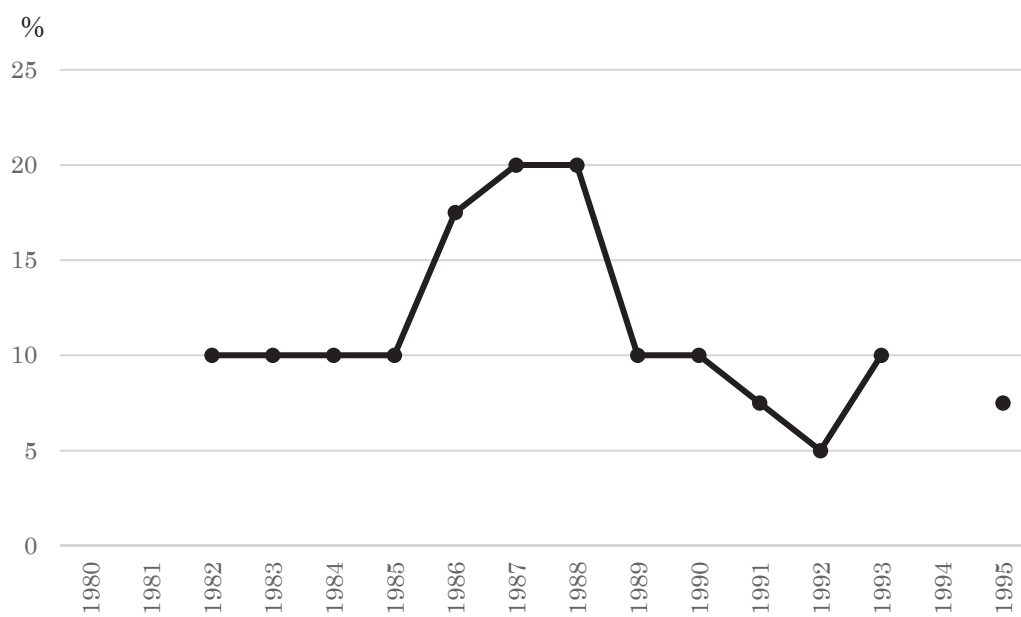
第 13 図 小麦の生産調整の作付基準面積の削減率の推移

資料：USDA/ERS(1990a)“Wheat Background for 1990 Farm Legislation”より筆者作成。



第 14 図 小麦の生産調整による作付削減面積の推移

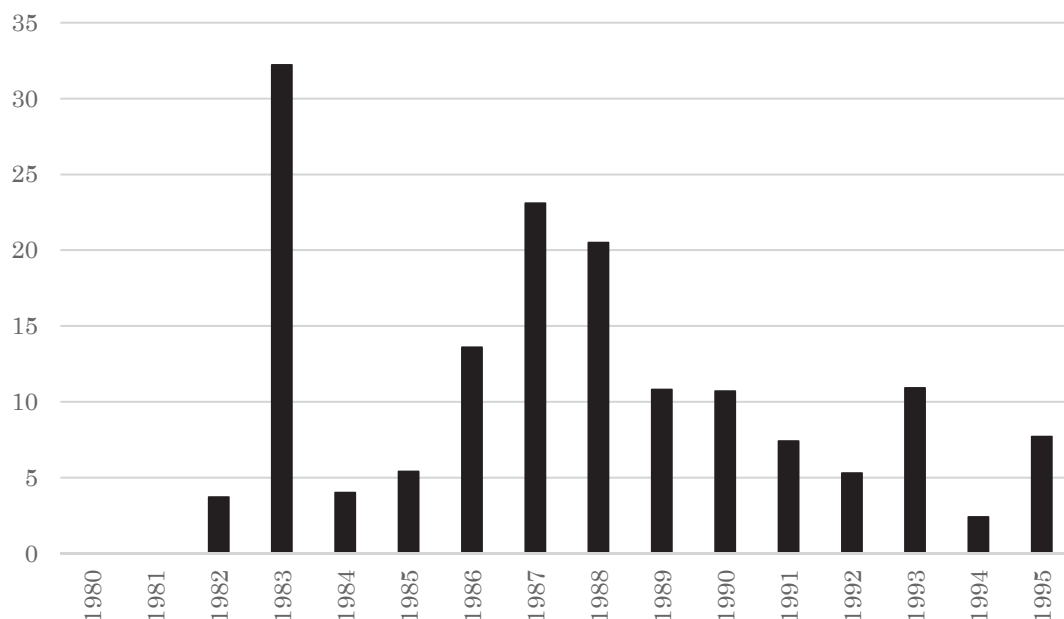
資料：USDA/ERS(1990a)“Wheat Background for 1990 Farm Legislation”より筆者作成.



第 15 図 とうもろこしの生産調整の作付基準面積の削減率の推移

資料：USDA/ERS(1990b)“Corn Background for 1990 Farm Legislation”より筆者作成.

百万エーカー



第 16 図 とうもろこしの生産調整による作付削減面積の推移

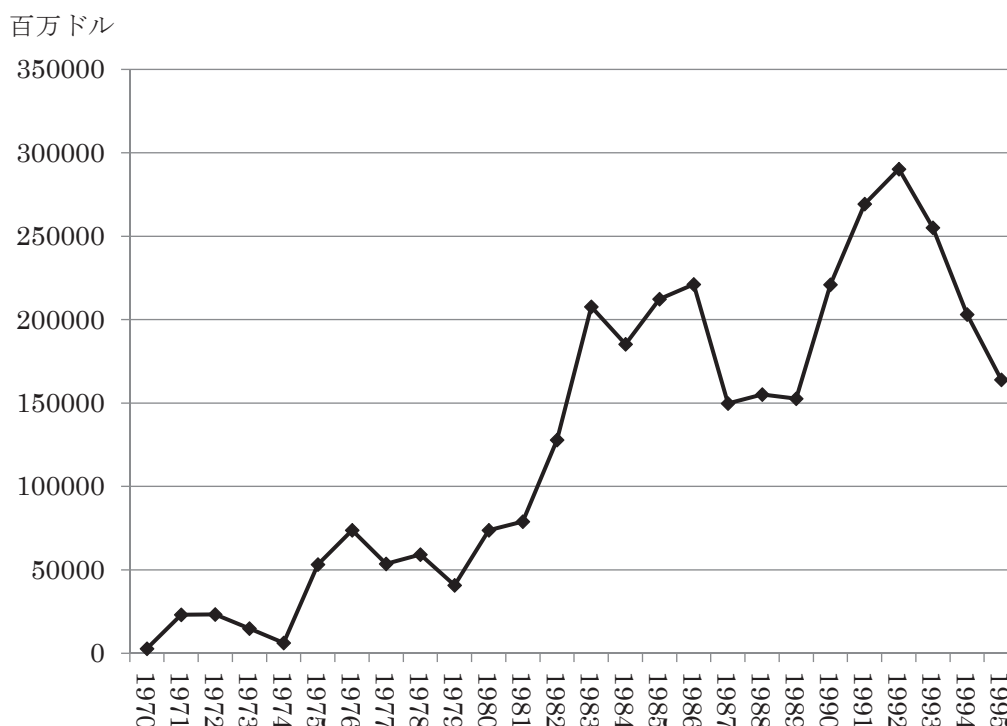
資料：USDA/ERS(1990b)“Corn Background for 1990 Farm Legislation”より筆者作成。

一方で1985年農業法において、米国の農産物の輸出促進のために、ローンレートを再度、国際価格水準並みに引き下げるとともに、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。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ものである。

これらの対応により、1980年代後半にかけて輸出量が増加傾向に転じるとともに在庫量も減少した。

（4）1980年代後半～1990年の状況：1990年農業法による販売支援融資の義務化と生産調整における弾力化面積の導入⁽¹⁰⁾

1980年代半ばに米国の単年度の財政赤字額が急増し、1986年に過去最高に達した（第17図）。1987年予算均衡緊急赤字管理再確認法（The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act of 1987）において1993年までに単年度の財政赤字額をゼロにすることとされた。

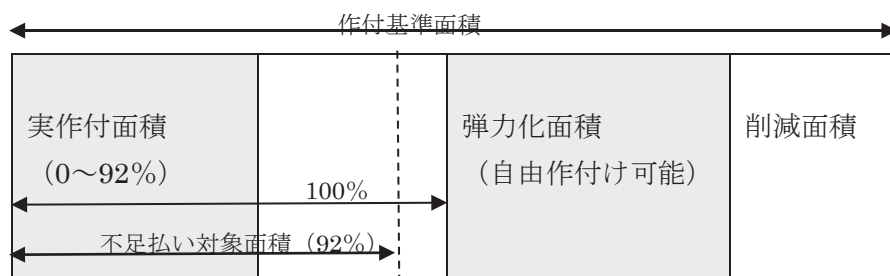


第 17 図 米国の財政赤字（単年度）の推移

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

このような厳しい財政事情の下、1990 年農業法（1990 年食料・農業・保全・貿易法：Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990）及び 1990 年包括的財政調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990）による同農業法の修正において、農業分野における財政支出削減のために価格支持融資、不足払いの要件としての生産調整については、従来の作付面積の削減に追加して、作付基準面積の 15%（農家の希望に応じて 25%まで）の部分をも不足払いの対象から除外するとともに、農家からの作付け自由化の要望に応じる形で当該部分における作付けを自由化するという「弾力化面積」を導入した。

この場合に「0/92 ルール」は、作付け基準面積から作付け削減面積と弾力化面積を除外した残りの面積に適用されることとなる⁽¹¹⁾（第 18 図）。



第 18 図 生産調整における弾力化面積の仕組み

資料：筆者作成。

また、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年に行き詰まったが、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。こうした中で、1990年農業法及び1990年包括的財政調整法による同農業法の修正において、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1985年農業法で導入された販売融資の発動を義務づける旨規定された（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り、2014年農業法では「販売支援融資（Marketing Assistance Loan）」として現在まで継続して規定されている）。

(5) 1990年代半ばまでの状況：1996年農業法による不足払い及び生産調整の廃止と直接固定支払いの導入⁽¹²⁾

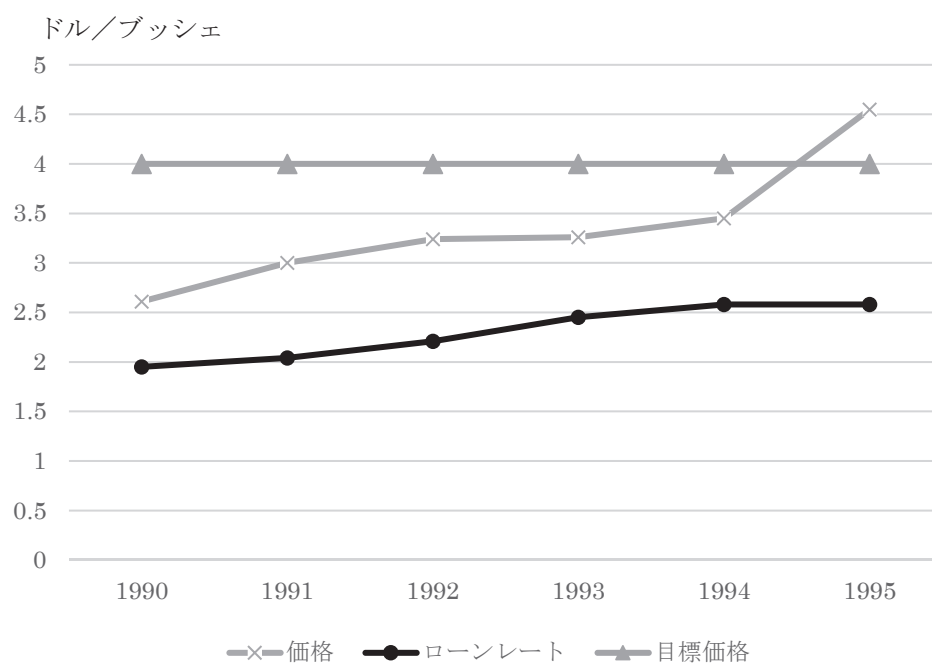
米国の単年度の財政赤字額は1980年代半ば以降一時的に減少したものの90年代前半には再び過去最高に達した（第17図）。1995年には、米国議会で「7年後に単年度の財政赤字をゼロにする」という大幅な財政支出削減を行うという財政決議が成立した。その中で農業分野における価格所得政策関係の削減額は、96年から7年間で134億ドルとされた。これは、従来の価格所得政策を続けた場合に議会予算局が算定した同7年間の予測支出額の約24%に相当する額である。

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。

1993年冷夏・長雨によるとうもろこしの大減産等により穀物の需給は逼迫傾向に転じたために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19図、第20図）。農産物価格の高騰により、農家からは、市場動向に応じて収益性の高い作物生産への柔軟な転換を可能とする作付け自由化とともに生産調整廃止の要求が高まった。また、目標価格を上回る高価格のために当分の間不足払いが支給されない見込みとなっていた。

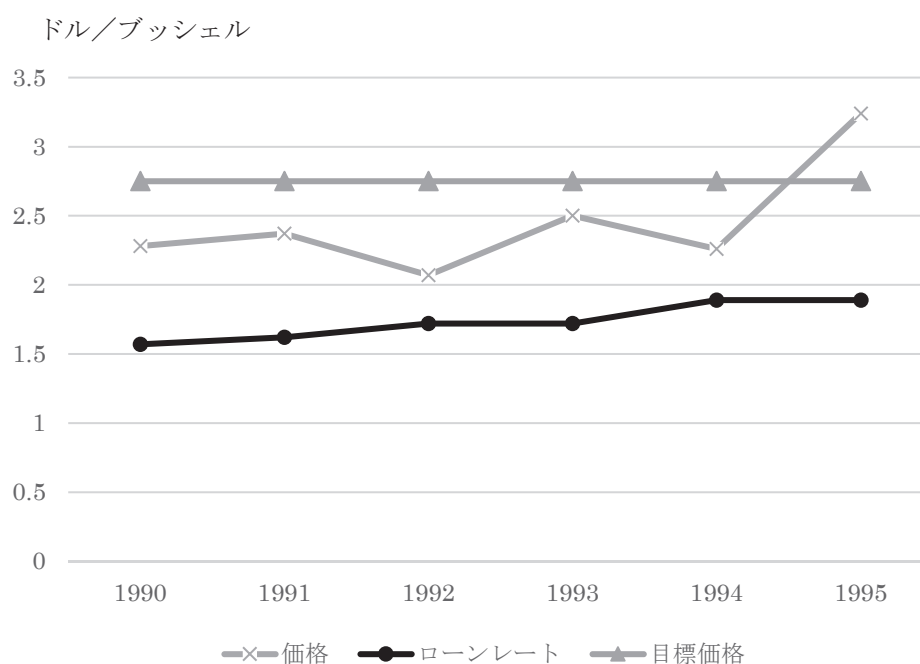
財政支出の削減策として、目標価格を大幅に引き下げることや不足払いの対象外とする作付基準面積を拡大する等の方法が検討されたが、不足払いを廃止して農家に固定額が支給されるデカップル支払いを導入すれば、①直接支払いに係る財政支出の削減を計画的に実施することが可能となること（不足払いは市場価格や作付面積（生産量）により支出額が変動する）、また、②不足払いの場合とは異なり、直接支払い額の削減のための生産調整を廃止することが可能となること、さらに③高価格の場合も固定額が支給される政策の方が農家にとって不足払いより好都合であると考えられた。

以上のことから、1996年農業法（1996年連邦農業改善・改革法：Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996）においては、①不足払いを廃止し、固定的な直接支払いを導入するとともに②生産調整を廃止し、作付けを自由化することとされた。



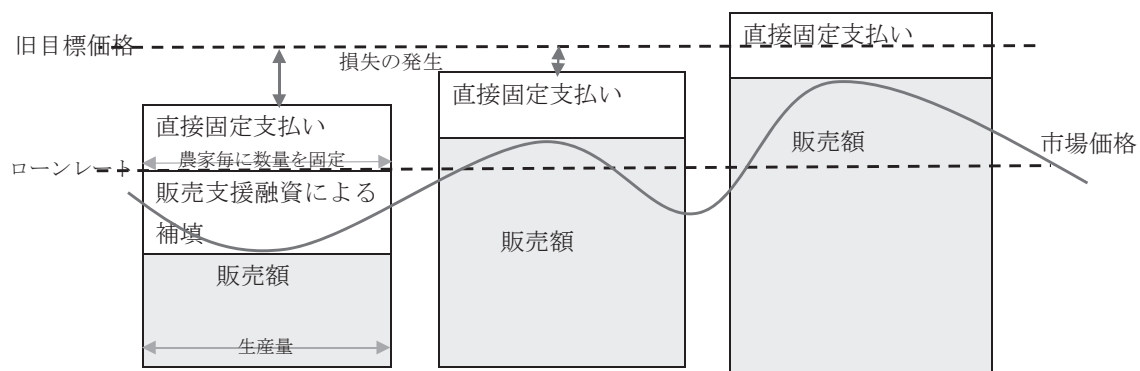
第 19 図 小麦の価格，ローンレートと目標価格の推移

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



第 20 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（2011）より筆者作成.



第 21 図 直接固定支払いの仕組み

資料：筆者作成。

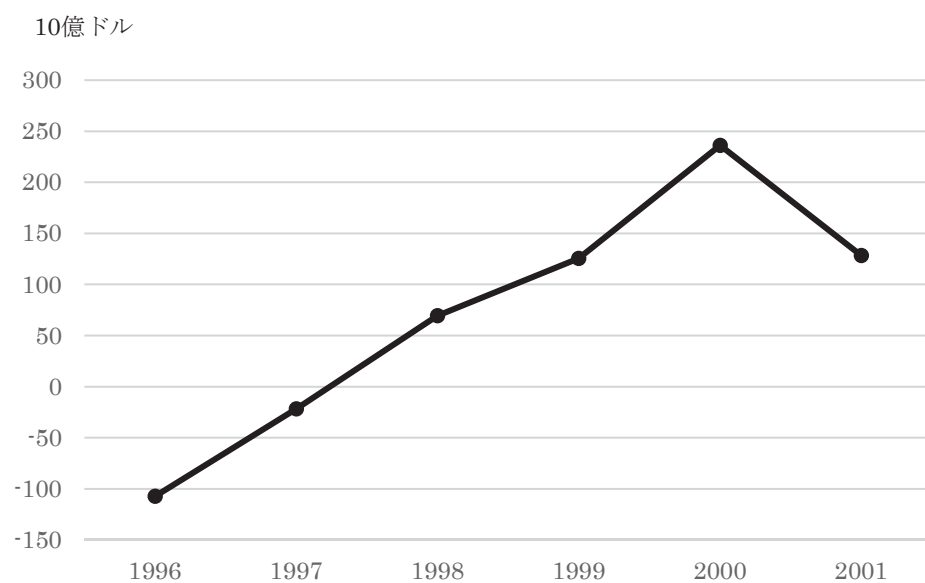
直接固定支払いの単価水準は、もし市場価格がローンレート水準まで低下した場合には、従来の不足払いの目標価格水準の約 80%となる水準となったことから、農家の所得を維持するという観点から見れば、不足払いより価格低下リスクに対して脆弱になったと考えられる（第 21 図）。

（6）1990 年代後半から 2000 年代前半の状況：2002 年農業法による不足払い（価格変動対応型支払い）の再導入^{（13）}

農産物価格は、1990 年代に上昇傾向が続いていたが、1997 年のアジア通貨危機により東南アジア諸国の購買力が低下して飼料穀物の輸入が減少し、またブラジル、アルゼンチンの穀物輸出力が上昇する等を背景として 1996 年以降下落し始め、1998 年にローンレート水準にまで低下した（第 23 図、第 24 図）。

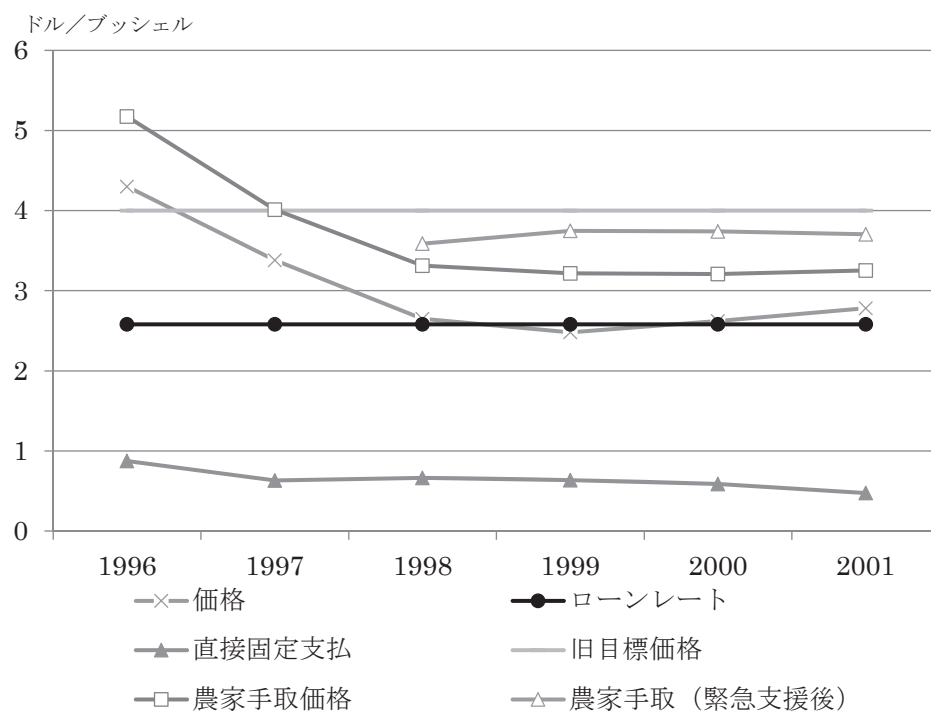
このため、直接固定支払いを加算した農家所得は、以前の不足払い制度の下での目標価格の水準の約 80%にまで減少した。一方、米国の単年度の財政収支は、1998 年以降、黒字に転じた（第 22 図）。

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い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 23 図、第 24 図）。



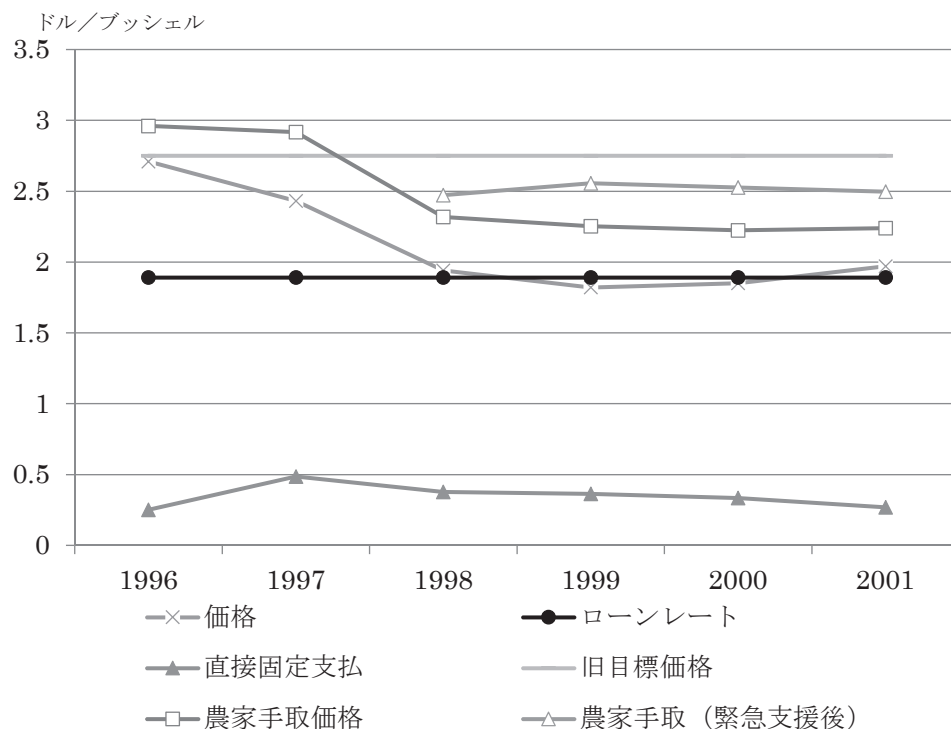
第 22 図 米国の財政収支（単年度）の推移

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



第 23 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 24 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.

以上のことを背景として、2002 年農業法（2002 年農場安定・農村投資法：Farm Security and Rural Investment Act of 2002）において、価格がローンレート水準まで低下した場合でも農家所得を旧目標価格水準程度に維持させるため、新たな不足払いが、販売支援融資と直接固定支払いという従来からの価格所得支持政策に追加する形で再導入された。

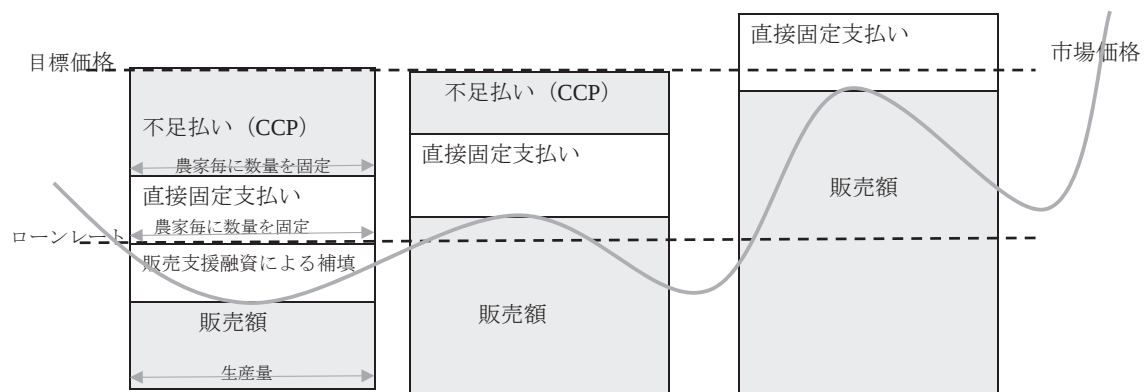
「価格変動対応型支払い（Counter-Cyclical Payment: CCP）」として規定された新たな不足払いについては、1973 年農業法の場合と同様に目標価格が設定され（新目標価格は、1995 年の目標価格の約 95%水準）、不足払い単価は、価格の動向に従って以下のとおりとなる（第 25 図）。

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いの合計額との差額

②価格がローンレート以上で、価格と直接固定支払い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い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）

なお、1996 年農業法から始まった作付けの自由化については、2002 年農業法においても継続され生産調整も再導入されなかった。



第 25 図 価格変動対応型支払い（CCP）の仕組み

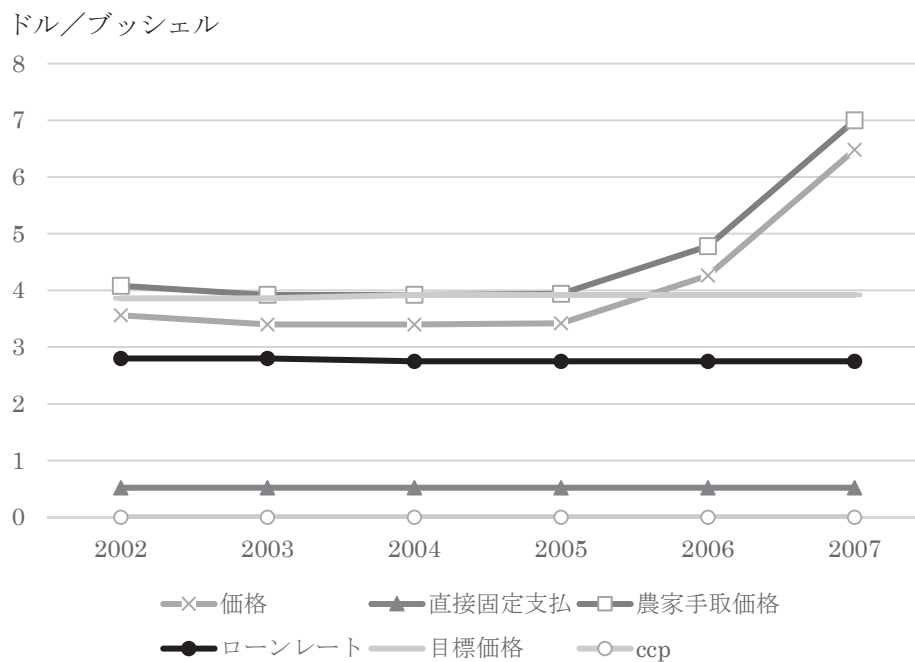
資料：筆者作成。

(7) 2000 年代後半の状況：2008 年農業法による収入補償型支払い（平均作物収入選択プログラム）の導入⁽¹⁴⁾

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二倍に上昇した（第 26 図、第 27 図）。

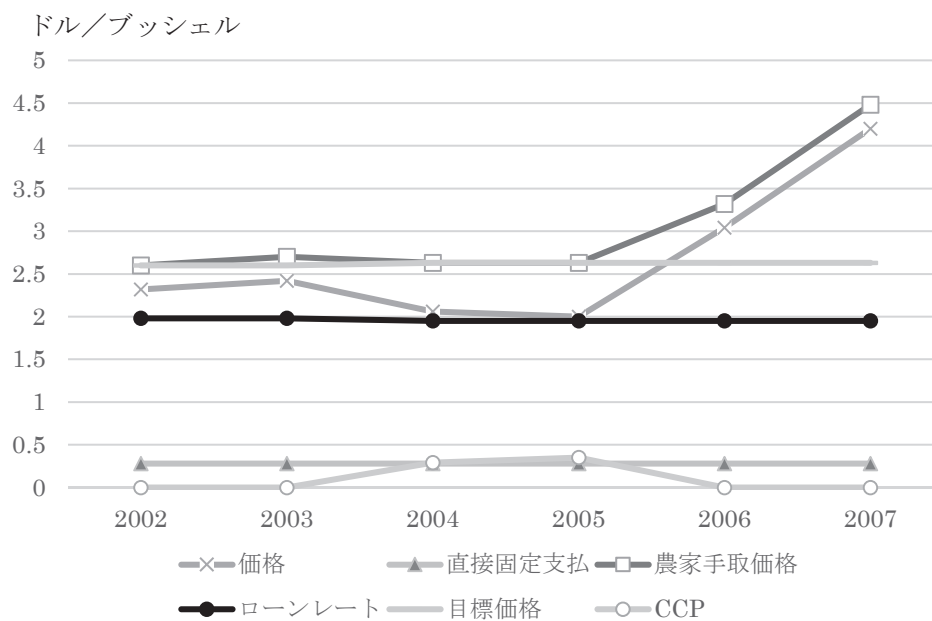
このような目標価格を超えた高価格の下でも、直接支払いは固定的に受給されていることや 1996 年農業法制定時に高価格の下で不足払いを廃止したために、当該農業法の実施段階において農産物価格の下落による農家の所得減少分を価格所得政策で補償しきれなかったという苦い経験を踏まえれば、不足払いは維持しなければならないという認識が、農業団体及び議会においてあり、価格所得政策については、現状を維持するべきという機運が高かった。

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費の上昇によりコスト割れする可能性もある中では、CCP が支払われ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、価格ではなく収入に着目した経営安定対策の導入の要望が高まった。



第 26 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 27 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.

以上のことを背景として、2008 年農業法（2008 年食料・保全・エネルギー法：Food, Conservation, and Energy Act of 2008）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、新たに収入変動対応型の支払いである「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、直接固定支払いは 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、支払い額の算定方法は、以下のとおりである。

ACRE 支払い額 = 支払い単価 × (農家基準単収/州基準単収) × 85% × 作付面積

①支払い単価

= 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支払い単価の上限は、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、支払い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されるものであり、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ができることとなり、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 の支払い単価は、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きるようにする政策であると評価できる。

(8) まとめ

以上見てきた価格所得政策（価格支持、直接支払いとこれらの補助を受ける要件としての生産調整）の変遷については、第 1 表のように整理できる。

第1表 米国の価格所得政策の変遷

背景	政策の意図	価格支持・直接支払い	生産調整
(1930年代) 大恐慌における農産物価格の暴落	パリティ価格水準の実現	[1933年農業法] 価格支持融資の創設	[1933年農業法] 生産調整（作付基準面積の削減）の導入
(1940～1960年代前半) 高水準の価格支持による生産過剰，在庫急増 米国産農産物の価格競争力低下	生産抑制 価格競争力強化 所得補償	[1960年代の一連の農業法] ローンレートを国際価格水準に引き下げ，その損失補償として直接支払いを導入	[1960年代の一連の農業法] 作付面積転換計画の導入
(1960年代後半～1970年代) 輸出増加傾向 在庫減少	生産抑制の緩和 60年代に導入した所得補償の継続 パリティ価格から生産コストを基準とした目標価格に所得支持の基準の変更	[1973年農業法] 不足払い制度の創設	[1970年農業法] 耕地隔離計画に変更（生産調整の緩和化作付けの一部自由化）
(1980年代) 需給緩和基調 輸血量減少 価格低下による不足払いの発生	財政支出（不足払い）の削減 生産抑制 輸出促進	[1985年農業法] 販売支援融資の導入（発動任意）	[1981年農業法] 作付面積削減計画に変更 生産調整の厳格化 [1985年農業法] 「50/92」ルールを導入

(1990 年代) 財政削減圧力 さらなる財政削減圧力 価格の上昇 1990 年代後半からの需給緩和化 価格の低下	財政支出(不足払い)の削減 財政支出の削減 所得補償	[1990 年農業法] 販売支援融資の発動義務化 [1996 年農業法] 不足払いの廃止 直接固定支払いの導入 緊急支援支払いの実施	[1990 年農業法] 弾力化面積の導入 [1996 年農業法] 生産調整の廃止 作付け自由化
(2000 年代前半) 財政状況の好転 価格の低迷	所得補償の継続	[2002 年農業法] 不足払い (CCP) の再導入	
(2000 年代後半) 価格の急騰	不足払いが受給されない場合にでも現状の高水準の収入を補償	[2008 年農業法] 収入変動型支払い (ACRE) を導入	

資料：筆者作成。

3. リスク管理政策（農業保険及び災害援助支払い）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いが実施されてきた。

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により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⁽¹⁵⁾。

（1）農業保険と災害援助支払いの創設⁽¹⁶⁾

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いが制度化された。

（2）1980年連邦作物保険法 ―農業保険の重点化―⁽¹⁷⁾

災害援助支払いは、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いである。

災害援助支払い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、災害援助支払い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、災害援助支払いが、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、災害援助支払いの財政負担が増加した。

1974 年から 1980 年にかけて、災害援助支払いの財政負担額は約 34 億ドルであり、これは、同期間の農業保険金の支払い額の約四倍に相当したため、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、農業保険政策の重点化が図られた。

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いを廃止した。

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 2 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。

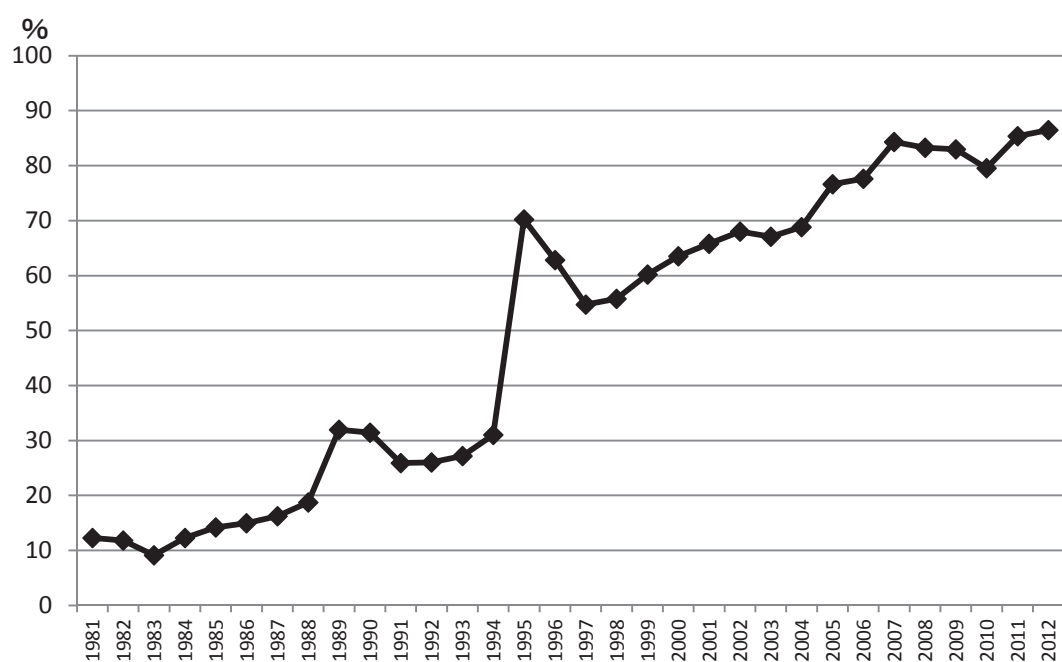
第 2 表 農業保険料の補助率（%）の推移

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農業保険の本格的実施⁽¹⁸⁾

以上の対策による農業保険の重点化を図ったにもかかわらず、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 28 図）。

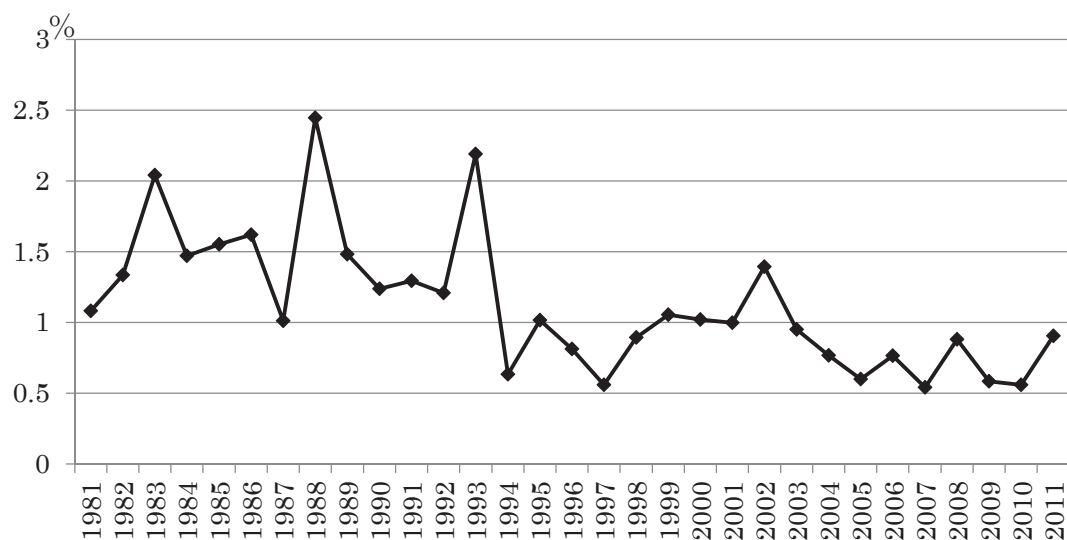


第 28 図 農業保険の参加率の推移

資料：USDA/ERS Data Sets, USDA/RMA より筆者作成.

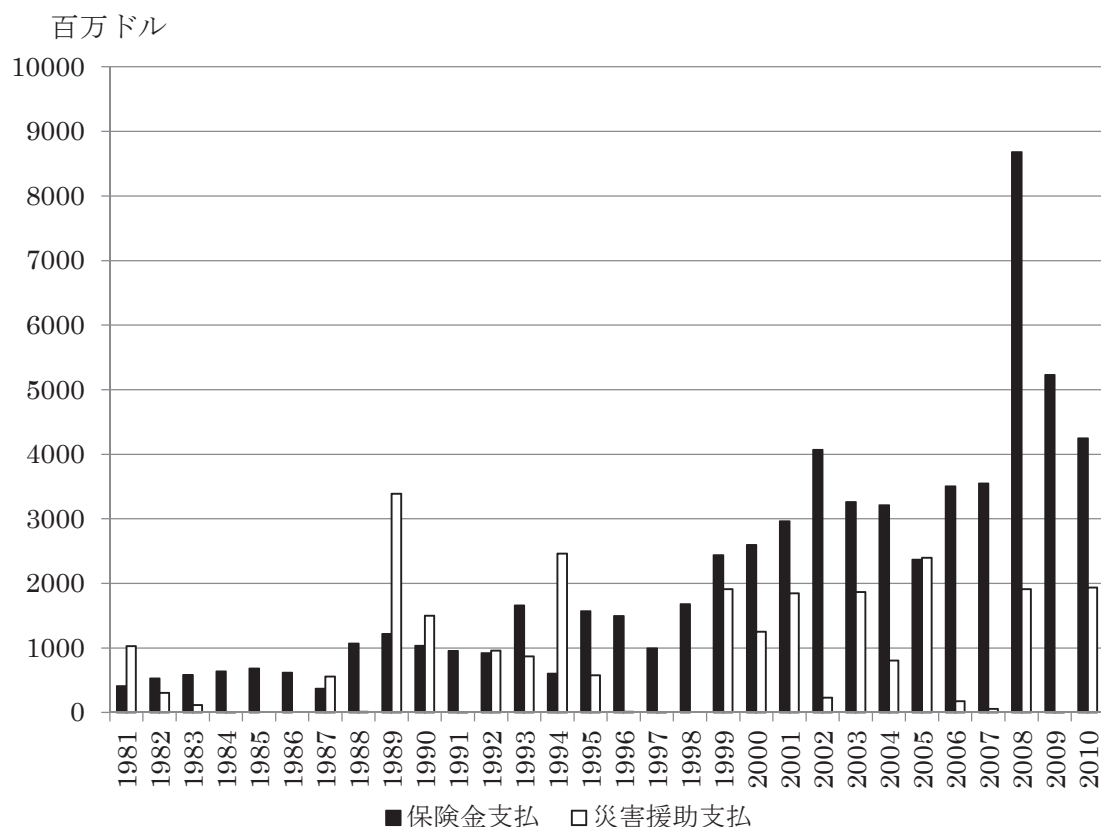
注：参加率＝農業保険の加入面積／全収穫面積により、筆者が算出した概算値である.

農業保険の運営に係る損害率（保険金支払額／保険料徴収額）も 1 以上の状態が続いた（第 29 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いが暫時実施され、保険金よりも多額の支払いが実施されることもあった（第 30 図）。



第 29 図 農業保険の損害率の推移

資料：USDA/RMA より筆者作成.



第 30 図 農業保険金と災害援助支払いの支払い実績

資料：USDA/RMA, Glauber.(2013), (2004), Glauber and Collins より筆者作成.

以上のような状況に対処し、農業保険政策を本格的に実施するために、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を導入した。

(1994 年連邦作物保険改革法)

①農家に農業保険により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2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。

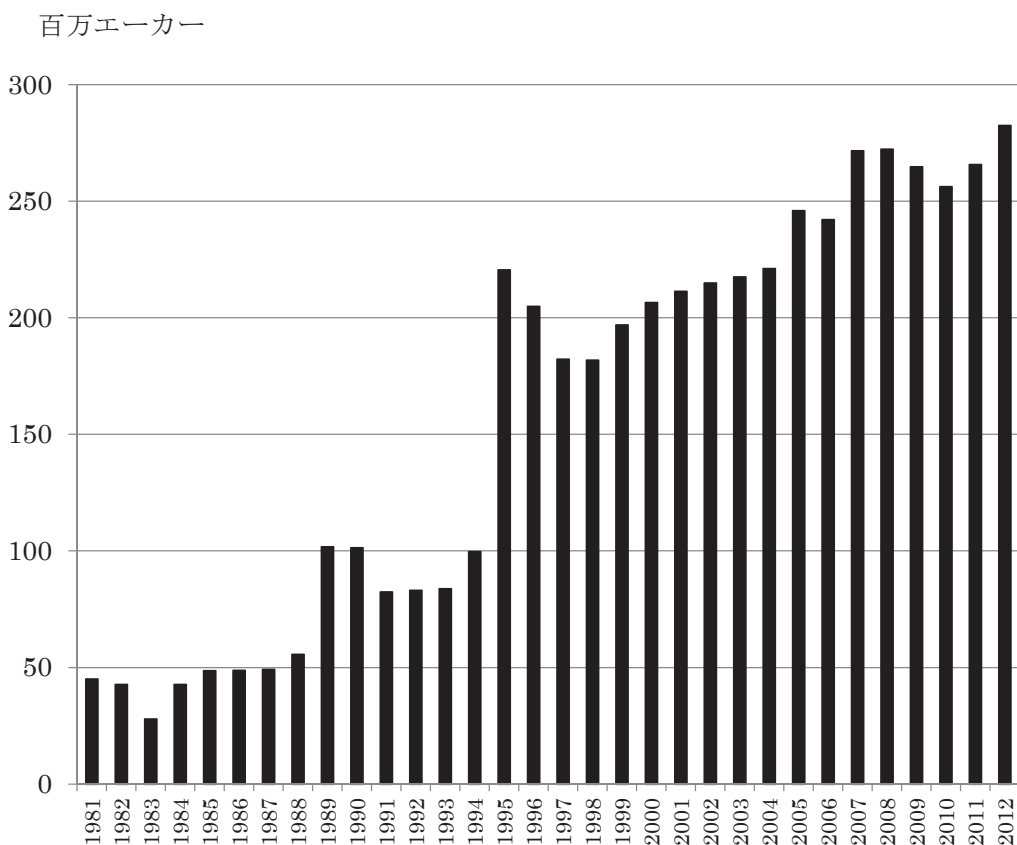
（2000年農業リスク保護法）

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2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28図，第31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29図）。



第31図 農業保険の参加農地面積の推移

資料：USDA/RMA より筆者作成。

(4) 災害援助支払いの効率的実施⁽¹⁹⁾

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い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いを効率的に実施するために「補完的収入援助支払い」が創設された。

これは、災害援助支払い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いの要件とされた。

$$\text{補完的収入援助支払い額} = (\text{援助補償額} - \text{農家収入}) \times 0.6$$

$$\left(\begin{array}{l} \text{①援助補償額} = \text{保険補償額} \times 1.15 \\ \quad \text{(ただし、農家の期待収入額の90\%が上限)} \\ \text{②農家収入には、売上額のほか、価格所得政策からの支払い、農業} \\ \quad \text{保険金等も含まれる。} \end{array} \right)$$

つまり、補完的収入援助支払いは、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い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

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、災害援助支払いが創設された。

災害援助支払いは、農家が積立金等の負担をする必要のない直接支払いであり、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、災害援助支払い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い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いが随時実施された。そこで、2008年農業法により災害援助支払いを効率的に実施するために補完的収入援助支払いが創設された。

以上のように、米国における農業保険と災害援助支払いの変遷は、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、災害援助支払い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いの支払い実績の推移からも確認できる（第30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、国際的な農産物の需給状況、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ことが分かる。

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) 本稿においては、小麦（主要な食料穀物）ととうもろこし（主要な飼料穀物）の政策を中心に記述する。

(2) 1930年代の状況については、Benedict, Ingersent and Rayer, USDA/ERS(1984,1990a,b), 服部(2010)を参照。

(3) 1938年農業法に規定するパリティ価格を基準とするローンレートの決定方法等が、1948年農業法により改正され、引き続き1949年農業法により再改正された。現在でも、1938年農業法（作付面積割当と販売割当の規定（本文で後述））と1949年農業法（パリティ価格を基準とした価格支持融資の規定）の両法が有効期限をもたない恒久法となっている。1949年農業法以降は、両法を修正する時限立法である農業法を通常は数年ごとに制定してその時々の農業情勢等に応じた農業政策を実施している（USDA/ERS(1984), CRS(2014)を参照。）

(4) 本稿において「生産調整」とは、政府が指定する作付面積割当による「作付割当面積」や過去の作付実績に基づいて算定される「作付基準面積」等について、その一定割当を農業者が休耕することを価格支持や直接支払いの受給要件にする任意参加のプログラムことを指すこととする。このため、作付面積割当と販売割当は所謂「生産調整」とは異なる生産過剰対策である。

(5) 1940年代～1970年代の状況については、Benedict, Ingersent and Rayer, USDA/ERS(1984,1990a,b), 紙谷貢他, コクレン他, 服部(2010)を参照。

(6) とうもろこしに作付面積を割り当てても、農家は作付面積割当の対象となっていないグレインソルガム等のとうもろこし以外の飼料作物の生産量を増加させたために、とうもろこしの作付面積割当は飼料作物全体の生産統制として効果が余りないことから1959年に廃止されていたため、新たにとうもろこしについては「作付基準面積」が導入された。なお、グレインソルガム等のとうもろこし以外の飼料作物についても1961年以降に生産調整が開始された（USDA/ERS(1985a), コクレン他を参照）。

(7) 1970年農業法において、「耕地隔離計画（Set-Aside Program）」が導入され、生産調整の方法が緩和された。具体的には、小麦の作付面積割当ととうもろこしの基準面積の一定割合を休耕すれば、残りのそれ以外の作付面積部分については、小麦やとうもろこしを含めて自由に作付け可能とするものである。同計画の導入の背景には、1960年代に農産物の輸出量が増加し、在庫量も減少し、農家からは、市場動向に応じて収益性の高い作物生産への柔軟な転換を可能と

する作付け自由化の要望が高まったことがある。さらに、1977 年農業法により同計画については、各作物の実際の作付面積の一定割合を休耕することとなった（USDA/ERS(1984, 1977,1985a, 1990a,b)を参照）。

(8) パリティ価格の計算には、農業の生産性の向上が考慮されていないために、農産物一単位あたりに生産性向上前と同等の購買力を与えるということは、生産性が高まれば高まるほど、農家の販売量の増加とともに農家の所得額（購買力）が高くなってしまいうという批判があった。例えば、生産性が二倍になれば販売量が二倍になるので、農産物一単位あたりにパリティ価格の購買力を与えると、農家の所得額（購買力）は二倍になってしまう（服部(2010)を参照）。

(9) 1980 年代前半の状況については、Ingersent and Rayer, USDA/ERS(1984, 1985a,b, 1990a,b, 紙谷貢他, 服部(2010)を参照。

(10) 1980 年代後半～1990 年の状況については、Ingersent and Rayer, USDA/ERS(1985a, 1990a,b, 服部(2010)を参照。

(11) 0/92 ルールは 1994 年から 0/85-92 ルールに変更された。実際に作付けしなければならない面積について、作付許容面積の 92%以下の要件が 85%以下に変更され、全く作付けをしない場合でも不足払いの 85～92%が支給される。

(12) 1990 年代半ばまでの状況については、Ingersent and Rayer, Moyer and Josling, USDA/ERS(1995a,b), 手塚(1997), 服部(1997,2010)を参照。

(13) 1990 年代後半から 2000 年代前半の状況については、Moyer and Josling, 手塚 (2015), 服部(2005,2010), 吉井邦恒(2011) を参照。

(14) 2000 年代後半の状況については、服部(2009,2010), 吉井邦恒(2011) を参照。

(15) 農業保険の基本的仕組みについては、CRS Report(2012), 吉井(1998)を参照。

(16) 農業保険と災害援助支払いの創設については、Benedict, Goodwin and Smith, Hueth and Furtan を参照。

(17) 1980 年連邦作物保険法については、Glauber(2004,2013), Glauber and Collins, Goodwin and Smith, Hueth and Furtan を参照。

(18) 1994 年連邦作物保険改革法等による農業保険の本格的実施については、Glauber(2004,2013), Glauber and Collins を参照。

(19) 災害援助支払いの効率的実施については、CRS Report(2010a,b)を参照。

[参考・引用文献]

英語文献

Benedict, M.R.(1966)"Farm Policies of the United States 1790-1950"Octagon Books Inc..

Council of Economic Advisers(2010)"2010 Economic Report of the President".

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".

CRS Report(2014)ES22131"What Is the Farm Bill?".

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.

Ingersent, Ken A. and Rayer, A.J.(1999),"Agricultural Policy in Western Europe and the United States".

Moyer, W. and Josling, T.(2002)"Agricultural Policy Reform" Ashgate Publishing Limited.

Shepherd, G.S.(1947)"Agricultural Price Policy" The Iowa State College Press.

USDA/ERS, Data Sets, <http://www.ers.usda.gov/data/>., 2016 年 3 月アクセス.

USDA/ERS(1977)"Commodity Program Provisions under the Food and Agriculture Act of 1977".

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/ERS(1990a)"Wheat Background for 1990 Farm Legislation".

USDA/ERS(1990b)"Corn Background for 1990 Farm Legislation".

USDA/ERS(1995a)"Wheat Background for 1995 Farm Legislation".

USDA/ERS(1995b)"Feed Grains Background for 1995 Farm Legislation".

USDA/FAS, PSD Online, <http://www.fas.usda.gov/psdonline/>., 2016 年 3 月アクセス.

USDA/RMA, Federal Crop Insurance Corporation, Summary of Business Reports and Data, <http://www.rma.usda.gov/data/sob.html> ., 2016 年 3 月アクセス.

日本語文献

紙谷貢他(1985)『農業保護と農産物貿易問題』, 農業総合研究所。

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。

手塚眞(1997)「米国農業政策と議会予算過程: 1996 年農業法の事例」『東京経大会誌 経済学 第 203 号』。

手塚眞(2015)「米国農業政策と直接支払いの廃止」『東京経大会誌 経済学 第 285 号』。

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。

吉井邦恒(1998)「アメリカの収入保険制度」『農業総合研究』第 52 巻第 1 号, 農業総合研究所。

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。