

# 第1章 米国の農業法における経営安定政策の現状，変遷， 今後の動向

勝又 健太郎

米国では2014年農業法に基づいて農家の経営安定政策が実施されているが，同法の適用期間が2018年作物年度<sup>(1)</sup>までとなっていることから，議会において次期農業法が検討されている（2018年3月時点）<sup>(2)</sup>。

本稿においては，このような状況を踏まえ，米国の農業法における経営安定政策の現状と今後の動向等について理解するために，主要穀物（小麦，とうもろこし，大豆，コメ）を中心として以下の項目について順に解説する。

- ①農産物の需給状況と農家類型別の農業構造
- ②現行の経営安定政策（価格所得政策，農業保険）の概要と実施状況
- ③経営安定政策の歴史的経緯（農業法における制度の変遷）
- ④次期農業法（2018年農業法）やNAFTA再交渉等の農業・農政をめぐる今後の動向

## 1. 農産物の需給状況と農家類型別の農業構造

### （1）農産物の需給状況

近年の主要穀物の生産量と輸出量は，第1表のとおりである。概して輸出率（輸出量／生産量）が高く，輸出することを前提とした生産が行われている。

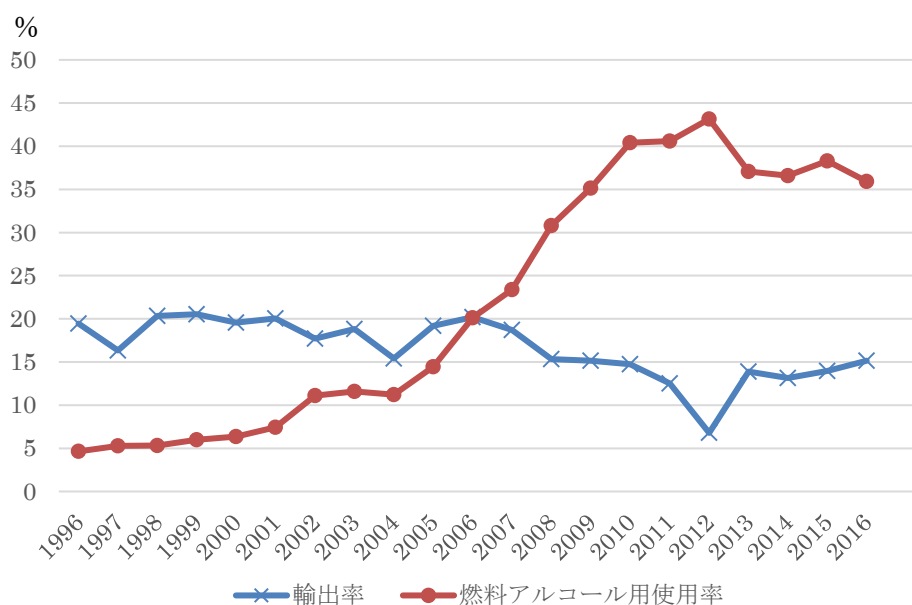
とうもろこしについては，近年，エタノール等の燃料アルコール生産用の需要が増加しており，2007年度以降は輸出率が，燃料アルコール用使用率（燃料アルコール生産用の使用量／生産量）以下となるとともに低下してきているが，最近では，燃料アルコール生産用需要の伸びが停滞してきており，輸出率は15%前後の状態が続いている。なお，2012年度は大干ばつにより，とうもろこしの生産量が前年比で約13%も減少し，国内需要が優先されたこともあり，輸出率が特に低くなっている（第1図）。

また，2013年度以降，期末在庫率（期末在庫量／国内外における総需要量）が上昇してきており（第2表），需給が緩和基調にあると考えられるが，後述するように2012～2013年をピークに主要穀物の価格は低下傾向にある（本稿において年度は，基本的に作物年度のことである）。

第1表 主要穀物の生産・輸出状況(単位:100万ブッシェル(小麦, とうもろこし, 大豆), 億ポンド(コメ))

| 年度   | 小麦      |         |        | とうもろこし   |         |        | 大豆      |         |        | コメ    |       |        |
|------|---------|---------|--------|----------|---------|--------|---------|---------|--------|-------|-------|--------|
|      | 生産量     | 輸出量     | 輸出率(%) | 生産量      | 輸出量     | 輸出率(%) | 生産量     | 輸出量     | 輸出率(%) | 生産量   | 輸出量   | 輸出率(%) |
| 2007 | 2,051.1 | 1,262.6 | 61.6   | 13,037.9 | 2,437.4 | 18.7   | 2,677.1 | 1,158.8 | 43.3   | 198.4 | 105.3 | 53.1   |
| 2008 | 2,511.9 | 1,015.4 | 40.4   | 12,043.2 | 1,848.9 | 15.4   | 2,967.0 | 1,279.3 | 43.1   | 203.7 | 94.4  | 46.3   |
| 2009 | 2,208.9 | 879.3   | 39.8   | 13,067.2 | 1,979.0 | 15.1   | 3,360.9 | 1,499.0 | 44.6   | 219.9 | 108.4 | 49.3   |
| 2010 | 2,163.0 | 1,291.4 | 59.7   | 12,425.3 | 1,830.9 | 14.7   | 3,331.3 | 1,505.0 | 45.2   | 243.1 | 112.6 | 46.3   |
| 2011 | 1,993.1 | 1,051.1 | 52.7   | 12,314.0 | 1,539.2 | 12.5   | 3,097.2 | 1,365.3 | 44.1   | 184.9 | 100.9 | 54.5   |
| 2012 | 2,252.3 | 1,012.1 | 44.9   | 10,755.1 | 730.1   | 6.8    | 3,042.0 | 1,327.5 | 43.6   | 199.9 | 106.6 | 53.3   |
| 2013 | 2,135.0 | 1,176.2 | 55.1   | 13,829.0 | 1,920.8 | 13.9   | 3,358.0 | 1,637.8 | 48.8   | 190.0 | 93.3  | 49.1   |
| 2014 | 2,026.3 | 864.1   | 42.6   | 14,215.5 | 1,866.9 | 13.1   | 3,927.1 | 1,843.4 | 46.9   | 222.2 | 95.7  | 43.1   |
| 2015 | 2,061.9 | 777.8   | 37.7   | 13,602.0 | 1,897.6 | 14.0   | 3,926.3 | 1,942.3 | 49.5   | 193.1 | 107.0 | 55.4   |
| 2016 | 2,308.7 | 1,055.1 | 45.7   | 15,148.0 | 2,292.9 | 15.1   | 4,296.1 | 2,173.7 | 50.6   | 224.1 | 116.7 | 52.0   |

資料：USDA/ERS, Data Products のデータより筆者作成.



第1図 とうもろこしの輸出率と燃料アルコール生産用使用率の推移

資料：USDA/ERS, Data Products のデータより筆者作成.

第2表 主要穀物の期末在庫率の推移 (単位：%)

| 年度   | 小麦   | とうもろこし | 大豆  | コメ   |
|------|------|--------|-----|------|
| 2007 | 13.2 | 12.8   | 6.7 | 12.7 |
| 2008 | 28.7 | 13.9   | 4.5 | 13.7 |
| 2009 | 48.6 | 13.1   | 4.5 | 15.7 |
| 2010 | 36.4 | 8.7    | 6.6 | 19.4 |
| 2011 | 33.4 | 7.9    | 5.4 | 19.4 |
| 2012 | 29.9 | 7.4    | 4.5 | 16.1 |
| 2013 | 24.2 | 9.2    | 2.6 | 14.6 |
| 2014 | 37.3 | 12.6   | 4.9 | 21.1 |
| 2015 | 50.0 | 12.7   | 5.0 | 21.2 |
| 2016 | 53.1 | 15.7   | 7.2 | 18.6 |

資料：USDA/ERS, Data Products のデータより筆者作成。

## (2) 農家類型別の農業構造

米国農務省の農家 (farms) の定義は、農産物の年間販売額が 1,000 ドル以上の家・場所である。そして、農業構造を把握するために、農家の所有形態、農業収入額 (連邦政府からの直接支払いや保険金を含む)、経営者の主な職業に基づいて第3表のとおり農家類型を定めている。

まず、農家の所有形態によって、家族農家 (family farms) と非家族経営体 (nonfamily farms) に分類している。家族農家 (family farms) とは、主な経営者とその近親者が農業に係る事業 (farm business) の過半を所有している経営体である。また、非家族経営体 (nonfamily farms) とは、家族農家以外のものであり、例えば、複数のビジネスパートナーにより所有されている農場や不在地主のために雇用管理者によって経営されている農場等がある。

そして、家族農家を農家収入額の大きさによって、小規模、中規模、大規模 (大家族、特大家族) に分類し、さらに小規模家族農家については、経営者の主な職業と農業収入額によって、引退農家、副業的農家、低販売農家、中販売農家に分類している。

以下、平均経営面積、平均所得、総農家数、総経営面積、総生産額、価格所得政策の直接支払いや農業保険金の総支給額について、農家類型、つまり、農家規模間の比較の観点から農業構造の特徴を整理する (2016 年ベース) <sup>(3)</sup>。

### 1) 平均経営面積

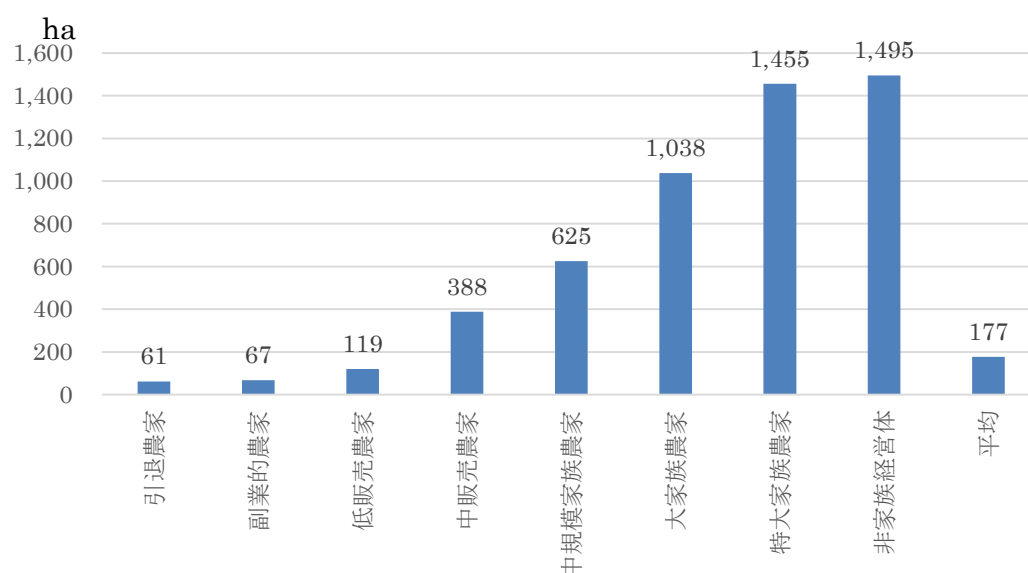
農家類型上の規模が大きいほど経営面積が大きくなっており、農業収入額の多寡が面積の大小に反映されている。非家族経営体については、農業収入額の多寡に基づいた農家類型の区分はないが、特大家族農家とほぼ同等の水準にある。なお、すべての農家類型

の平均経営面積は約 177ha である（第2図）。

第3表 米国の農家類型（農務省経済調査局）

| 所有形態   | 農業収入額                                          | 経営者の主な職業と農業収入額                                          |
|--------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| 家族農家   | 小規模家族農家（small family farms）：35 万ドル未満           | 引退農家（retirement farms）：<br>農業を引退したと申告                   |
|        |                                                | 副 業 的 農 家 （ off-farm occupation farms）：<br>主な職業が農業以外と申告 |
|        |                                                | 低販売農家（low sales farms）：<br>主な職業が農業と申告，15 万ドル未満          |
|        |                                                | 中販売農家（moderate sales farms）：<br>主な職業が農業と申告，15 万ドル以上     |
|        | 中規模家族農家（midsize family farms）：35 万以上 100 万ドル未満 |                                                         |
|        | 大規模家族農家（large-scale family farms）：100 万ドル以上    | 大家族農家（large family farms）：<br>500 万ドル未満                 |
|        |                                                | 特大家族農家（very large family farms）：<br>500 万ドル以上           |
| 非家族経営体 | -                                              | -                                                       |

資料：USDA/ERS(2013)“Updating the ERS Farm Typology”より筆者作成。



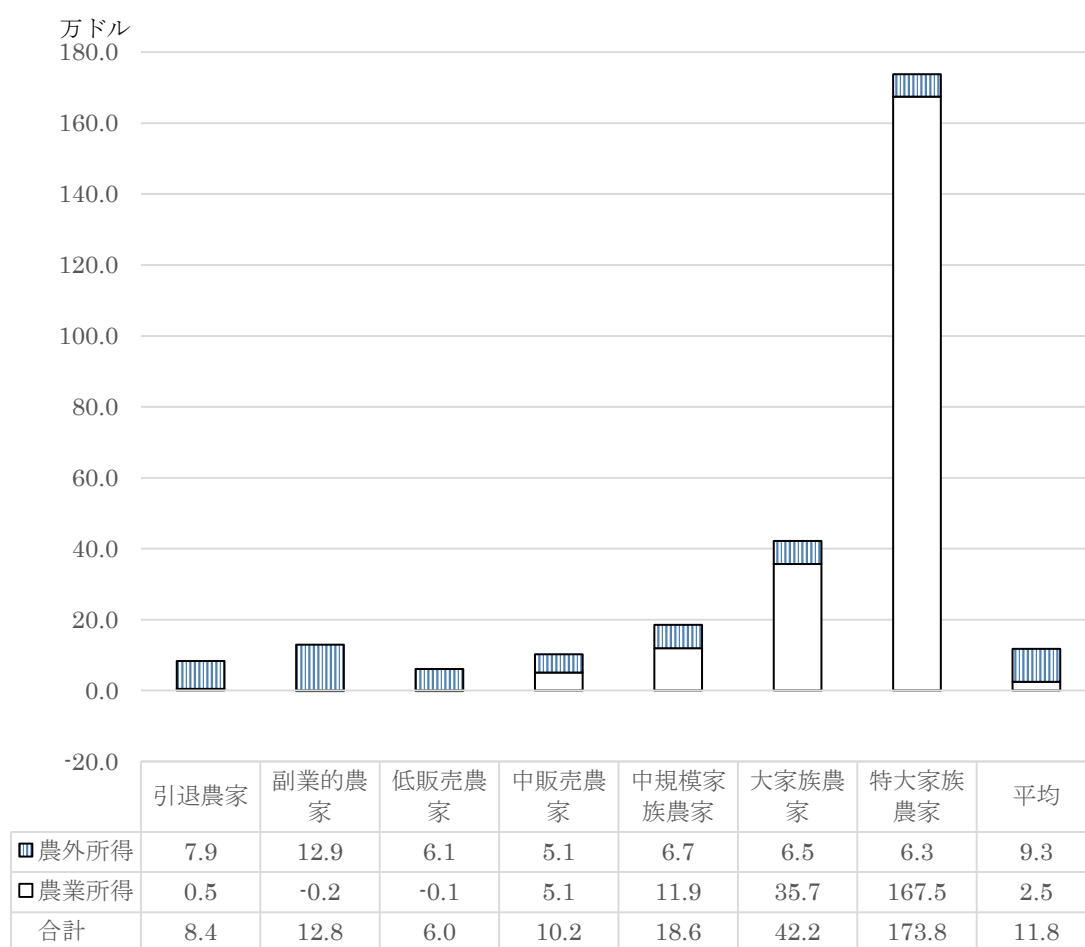
第2図 農家類型別の平均経営面積（2016年）

資料：USDA/ERS, Data Products のデータより筆者作成。

## 2) 平均所得

農業所得が農外所得を上回っているのは、中規模家族農家、大家族農家、特大家族農家であり、農業所得のみで米国の全世帯の平均所得を上回っているのもこれらの種類の農家である。小規模家族農家の主要な所得源は農外所得であり、農外所得がなければ全世帯の平均所得を下回る。また、小規模家族農家のうち副業的農家と低販売農家の農業所得は赤字である。

以上のことから、中規模家族農家以上の農家が商業的農家と位置づけられる。なお、すべての農家類型の平均所得は、11.8 万ドル（うち農業所得 2.5 万ドル）である（非家族経営体については該当データがない）（第3図）。



第3図 農家類型別の農業所得と農外所得（2016年）

資料：USDA/ERS, Data Products のデータより筆者作成。

注：全世帯の平均所得水準は約 8.3 万ドル。

### 3) 総農家数，経営面積，生産額

#### (i) 農家数

総農家数約 205 万戸のうち，小規模家族農家の全体に占める割合は約 90%であり，中規模家族農家は約 6%，大規模家族農家と非家族経営体（以下「大規模農家」という。）は約 4%である（第 4 図）。

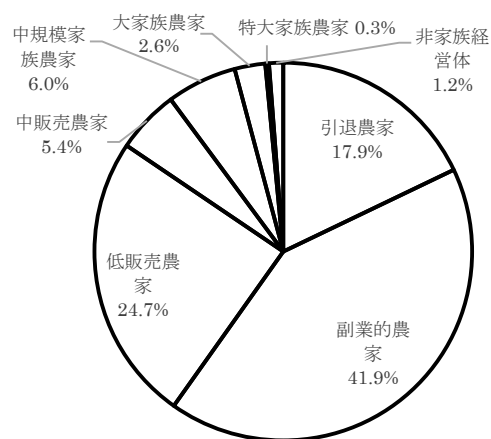
#### (ii) 経営面積

総経営面積約 3 億 6,297 万 ha のうち，小規模家族農家の全体に占める割合は約 51%であり，中規模家族農家は約 21%，大規模農家は約 28%である（第 5 図）。

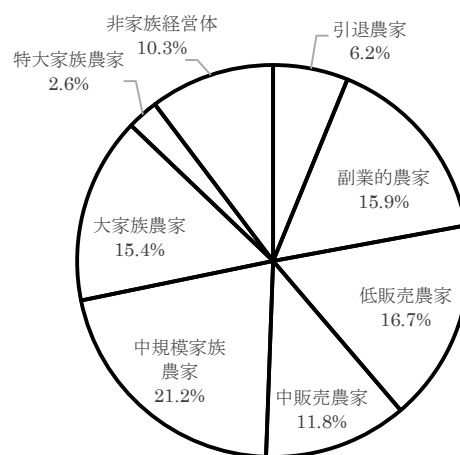
#### (iii) 生産額

総生産額約 3,532 億ドルのうち，小規模家族農家の全体に占める割合は約 22%であり，中規模家族農家は約 23%，大規模農家は約 55%である。（第 6 図）

つまり，農家数で約 1 割の中規模以上の商業的農家が，経営面積の約 5 割を利用して，約 8 割の生産を行っている。（約 4%の大規模農家が，経営面積の約 3 割を利用して，全生産の過半を行っている。）

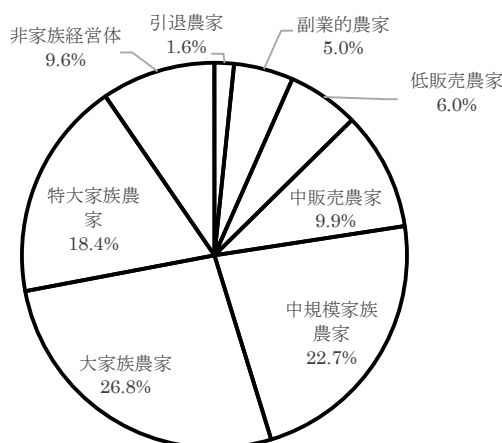


第 4 図 農家数の割合（2016 年）



第 5 図 経営面積の割合（2016 年）

資料：USDA/ERS, Data Products のデータより筆者作成。資料：USDA/ERS, Data Products のデータより筆者作成。



第6図 生産額の割合 (2016年)

資料：USDA/ERS, Data Products のデータより筆者作成。

以上のように、米国においては、少数の商業的農家が効率的な経営により農業生産の大部分を担っている。一方、ほとんどの農家は、小規模で非効率的な経営を行っており、農外所得に依存しているが、総経営面積の半分を保有しており、農業資源や農村の維持の観点からは重要な役割を担っていると考えられる。

#### 4) 価格所得政策の直接支払いや農業保険金の総支給額

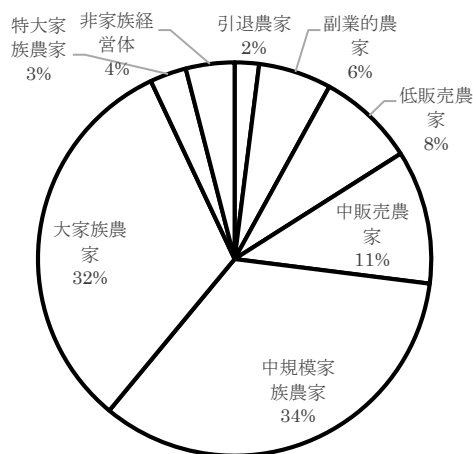
##### (i) 価格所得政策

価格所得政策の直接支払い（具体的内容は後述）については、総支給額の約 73%が中規模以上の商業的農家に支給されている。当該直接支払いは各農家のおおむね生産規模に基づき支給総額が算定されることを反映していると考えられる（第7図）。

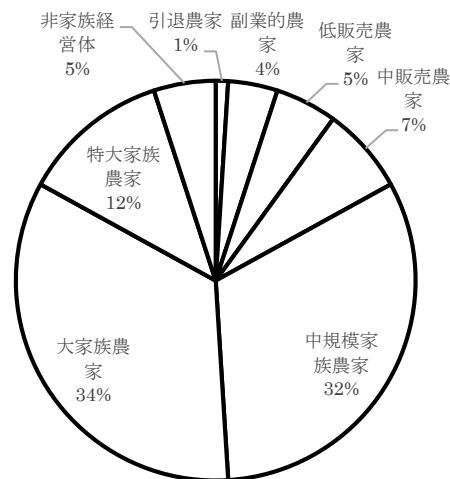
##### (ii) 農業保険金

農業保険に係る保険金については、総支給額の約 83%が中規模以上の商業的農家に支給されている。保険金は各農家の保険加入面積に基づき支給総額が算定されることや小規模家族農家の農業保険参加率が低いことを反映していると考えられる（第8図）。

以上のように価格所得政策の直接支払いや農業保険金については、小規模家族農家から大規模農家にわたる多様な農家が経営安定政策の対象となっているが、少数の商業的農家に大部分が支給されていることがわかる。



第7図 農家規模別の価格所得政策に係る直接支払い支給額の割合（2016年）



第8図 農家規模別の保険金の支給額の割合（2016年）

資料：USDA/ERS(2017)“America’s Diverse Family Farms”より筆者作成。

## 2. 現行の経営安定政策の概要と実施状況

### （1）現行の経営安定政策の概要<sup>（4）</sup>

現行の2014年農業法における主要穀物に係る経営安定政策の概要は以下のとおりである。

#### 1）価格所得政策

農産物の価格が基準価格未満になった場合や農家の実収入が基準収入未満になった場合に当該基準からの差額（不足分）に基づいて算定された直接支払いを支給する施策である。主に以下のとおり農業リスク補償と価格損失補償の二種類があり、農家は作物ごとに各施策を選択することとなっている。

#### （i）農業リスク補償（Agriculture Risk Coverage：ARC）

郡ベースの実収入額が郡ベースの基準収入額（過去の平均的な価格と単収から算出）の86%を下回る場合に基準収入額の10%を上限に支払いが実施される収入変動対応型の支払いであり、比較的軽微な損失の補償を目的としている。

#### （ARC 支給額の算定方法）

基準収入額（1エーカー当たり）＝5中3年平均郡単収×5中3年全国平均販売価格

支払い単価（1エーカー当たり）＝基準収入額×86%－実収入額

（支払い単価の上限は、基準収入額の10%）



$$\text{ARC 支給額} = \text{支払い単価} \times (\text{基準面積}^{(5)} \times 85\%)$$

## (ii) 価格損失補償 (Price Loss Coverage : PLC)

価格が一定の基準価格を下回る場合に両価格の差額を単価として支払いが実施される価格変動対応型の不足払い制度である。

### (PLC 支給額の算定方法)

支払い単価 (1 ブッシェル等の単位当たり) = 基準価格 - 全国平均販売価格

支払い単収 (1 エーカー当たり) = 2008~2012 年度の農家の平均単収の 90%

支給額 = 支払い単価 × 支払い単収 × (基準面積 × 85%)

(支払い単価の上限は基準価格とローンレート (後述) の差額)

## (iii) 支給要件と支給上限

価格所得政策の直接支払い (ARC, PLC) については、生産者に係る支給要件と生産者一人当たりの支給額の上限が定められている。

支給要件は以下のとおりである。

①生産者は「活動的に農業に従事して (Actively Engaged in Farming)」いなければならない。活動的に農業に従事しているとは、農業経営に資本 (資金, 設備, 土地), 労働, あるいは管理業務を相当程度に提供するとともに、農業経営に係る利益と損失を応分に共有していることである。

例えば、労働を提供している者の場合は、年間、ある農家で少なくとも 1,000 時間労働をしているか、ある農家経営に必要な様々な労働の総労働時間の 50% 以上の労働時間を提供しているか、のいずれかと規定されている。

例外として、活動的に農業に従事している生産者の配偶者は、たとえ農業に従事していなくとも活動的に農業に従事していると見なされることとなっている。

### ②「調整粗所得制限」(Adjusted Gross Income(AGI) Limit)

生産者の連邦税に係る「調整粗所得」(いわゆる「課税所得」) が過去の三年平均で 900,000 ドル以内でなければならない。

### ③「クロス・コンプライアンス」(交差遵守事項)

生産者は、環境保全に関するルール (土壌と湿地帯の保全に関するルール等) を遵守しなければならない。

また、生産者一人当たりの支給額の上限は 125,000 ドルである。このため、農家一戸当たりの支給額の上限は、農家における活動的に農業に従事している生産者の人数に 125,000 ドルを乗じた額となる。

## 2) 農業保険

農業保険は、連邦政府 (農務省) の指導監督の下で運営されており、農務省と契約を結

んでいる民間保険会社が、農業者に対して、代理人を通じて保険商品を販売している。

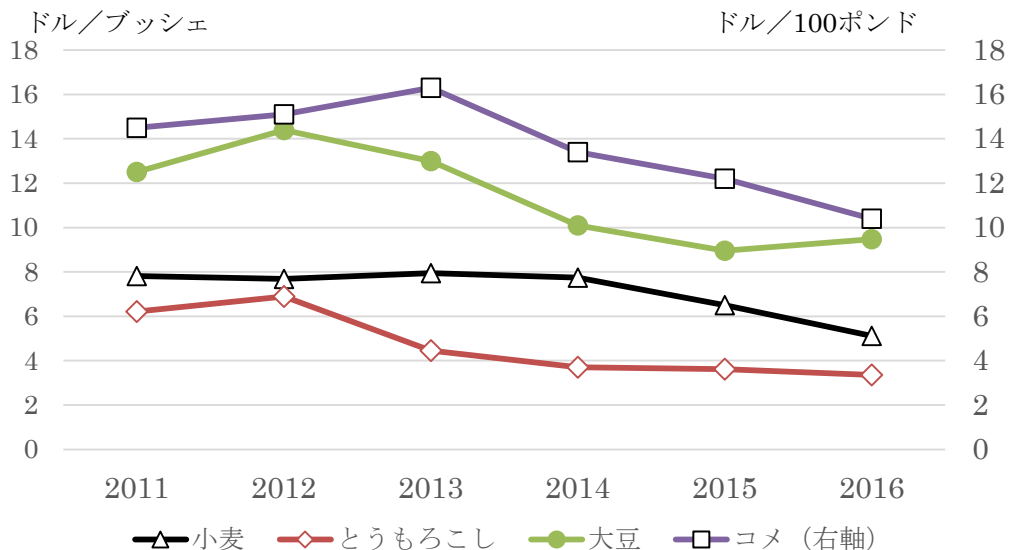
自然災害の影響による収量の減少や価格の低下による収入の減少という損害が発生した場合に、農家に保険金を支払う制度である。農業保険に関する連邦政府の助成として、農家の支払う保険料補助、保険会社に対する運営費用負担等が実施されている（農家が選択する平均保証水準は75%であり、平均保険料補助率は62%である）。

農業保険には、保険金の支払い要件が収量の減少である収量保険と当該要件が収量の減少や価格の低下による収入の減少である収入保険の二種類がある。収量保険は作物ごとの施策であり、収量保険は主に作物ごとであるが、経営単位の施策もある。なお、重複を避けるため、ある作物について、作物別の収量保険と収入保険の両方に同時に加入することはできない。

保険料の補助や保険金の支給については、価格所得政策に適用されているような活動的な農業従事と所得制限の要件や支給額の上限はないが、クロス・コンプライアンス（土壌と湿地帯の保全に関するルールの遵守）の要件は適用される。

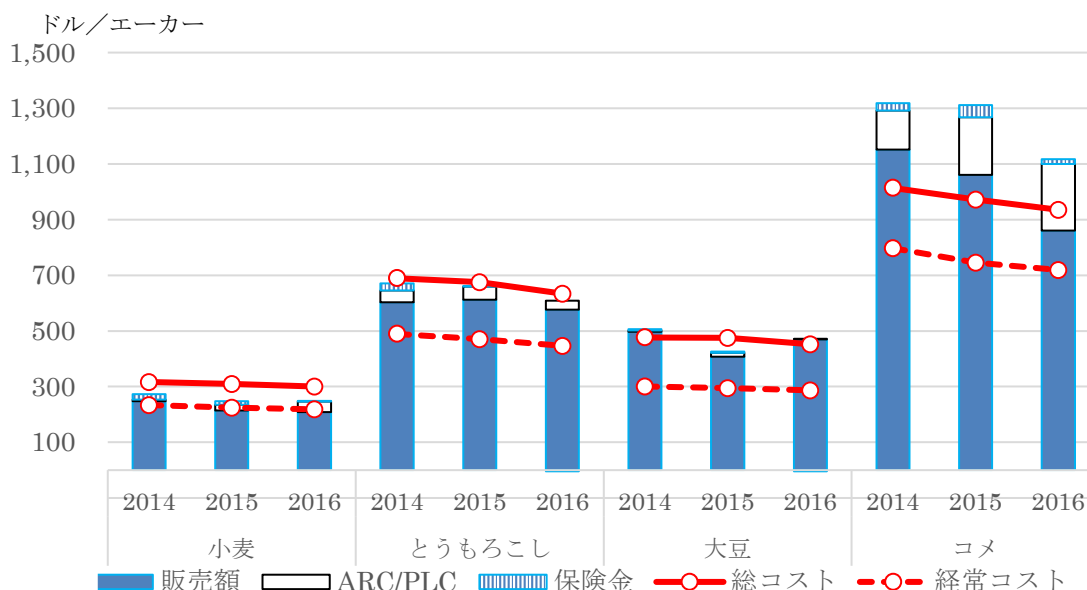
## （2）現行の経営安定政策の実施状況

主要穀物の価格は、2012～2013年度をピークに低下傾向にあり（第9図）、2014年度以降、ARCとPLCの支払いや農業保険金が支給されているが、経営安定政策の補てんがなければ、総コスト又は経常コストをカバーすることができない状況となっている（第10図）。



第9図 主要穀物の価格の推移

資料：USDA/ERS, Data Products のデータより筆者作成。



第10図 主要穀物に係る経営安定政策の実施状況（2014～2016年度）

資料：USDA/ERS, Data Products, USDA/FSA, ARC/PLC Program 及び USDA/RMA, Summary of Business Report, Generator のデータより筆者作成。

注1) 経常コストとは総コストから家族労働、自作地地代、自己資本利子に係る機会費用を差し引いたものである。

2) 支給額は、作付面積に基づいた筆者による推計値<sup>(6)</sup>である。

### 3. 経営安定政策の歴史的経緯（農業法における制度の変遷）

米国の経営安定政策がなぜ現行のような形式となっているのを理解するために、これまでの主要な経営安定政策である価格所得政策（価格支持、直接支払いとこれらの補助を受けるとしての生産調整）と農業保険の歴史的経緯について、その背景、政策目的、制度内容という統一的観点から整理分析する（主要穀物である小麦、とうもろこし、コメ、大豆に関する政策を対象とする）。

#### （1）価格所得政策の変遷とその背景

##### 1）価格支持融資と生産調整の創設：1930年代の状況（1933年農業法、1938年農業法）<sup>(7)</sup>

（背景）

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大恐慌の下で、農産物価格が暴落した。この経済危機から農家を救済するために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。

（政策目的）

1933 年農業法においては、他産業従事者と見合う購買力を農家に与える農産物の価格水準を実現することが目的とされた。当該価格水準は、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 1910 年～1914 年において農産物が有していた購買力を与える水準とされた（当該価格水準は、後に 1938 年農業法において「パリティ価格（Parity）」として規定された）。

その目的を達成するために農産物を担保とする「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遡及しない融資）を通じて価格を支持する「価格支持融資」が創設された。

（制度内容）

価格支持融資は、収穫直後の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）より高くなった場合は、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未満に低迷したままの場合は、担保農産物を連邦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③の場合は、農家がローンレートで連邦政府に販売することと同様の収入を得ることになるので、ローンレートは農家にとって最低販売価格となる。ローンレートはパリティ価格を基準に作物ごとの生産量単位当たり（小麦なら 1 ブッシェル当たり）で決定することとされた。

また、農家の過去の作付面積を基準としてその一定割合を休耕するという生産調整が規定され、生産調整への参加が価格支持融資を受ける要件とされた。

以上の制度は、1933 年にまずとうもろこしに適用され、有効に機能したため、1938 年農業法により小麦、コメ等に対象作物が拡大された。

また、1938 年農業法においては、生産調整を変更して、価格支持融資の要件として「作付面積割当」という割当制度が規定された。

作付面積割当とは、作物ごと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連邦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。

以上の価格支持融資等の実施の結果、価格の低下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。

## 2）生産調整の強化と価格所得政策の二重構造化（直接支払いの導入）：1940 年代～1960 年代の状況（1960 年代の一連の農業法）<sup>（8）</sup>

（背景）

第二次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）に対応するための増産奨励を目的としてローンレートは高水準に引き上げられた（1941～1943年度はパリティ価格の85%水準、1944～1954年度はパリティ価格の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、過剰生産となり在庫が急増した。また、国内価格は、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しまい輸出により余剰生産物を処理することができなかった。

#### （政策目的）

このような過剰生産を解消するために生産調整を強化することとし、作付面積割当に「作付面積転換計画（Acreage Diversion Program）」を導入した。

また、輸出を促進するために米国産の価格を国際価格の水準まで低下させるとともに、価格低下によって生じる農家の収入減少を補てんする制度を導入することとした。

#### （制度内容）

作付面積転換計画は、とうもろこしについては、基準面積（1959～60年度の平均作付面積）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し、休耕するというものである（とうもろこしについては1961年度から、小麦については1962年度から開始）。

一方、1963年度にはとうもろこしのローンレートを、1964年度には小麦のローンレートを、国際価格の水準まで大幅に引き下げるとともに、価格低下相当分を単価とする直接支払いを農家に支給することとした。

以上のように価格所得政策に係る制度内容は、高水準のローンレートによる価格支持融資から、国際価格並みの低水準のローンレートによる価格支持融資と直接支払いの二重構造に変更された。

### 3）生産調整の緩和：1970年代の状況（1970年農業法）<sup>（9）</sup>

#### （背景）

1960年代に農産物の輸出量が増加し、過剰生産が解消されたことから、農家からは、市場動向に応じて収益性の高い作物に柔軟に生産転換できるように作付け自由化の要望が高まった。

#### （政策目的）

1960年代に導入された生産調整を緩和するために、1970年農業法において「耕地隔離計画（Set-Aside Program）」が導入された。

（制度内容）

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こととした。

#### 4）目標価格による不足払いの導入：1970年代の状況（1973年農業法）<sup>（10）</sup>

（背景）

農産物の輸出量が増加と過剰生産が解消された状況が続き、二重構造となった価格所得政策が有効に機能していたが、パリティ価格については、農業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批判があった<sup>（11）</sup>。

（政策目的）

パリティ価格に関する批判に対応するとともに、以上のような1960年代の二重構造となった価格所得政策の基本的枠組みを維持し、制度として整備するために1973年農業法において「不足払い」が導入された。

（制度内容）

不足払いとは、①農産物の保証価格として「目標価格」を設定し、②価格が目標価格未満に低下した場合には、目標価格と価格（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給するという価格変動対応型の制度である。

作物ごとの単位当たり（小麦なら1ブッシェル当たり）の目標価格は、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<sup>（12）</sup>。

これにより、価格所得政策は、ローンレートによる価格支持融資の部分と農家の所得支持のための不足払い部分という形で二重構造を維持することとなった。

（コメの価格所得政策について）

コメについては、1940年代から1975年にかけて高水準のローンレートによる価格支持融資が継続されてきたが、1970年代前半に高いインフレ率の影響もありローンレートが二倍以上に引き上げられた。また、1970年代からタイのコメの輸出量が徐々に増加した影響もあり1975年に米国のコメの在庫量が過去最高水準に急増した。

このため、1975年コメ生産法においてコメについても1976年以降は小麦ととうもろこしと同様の価格所得政策に組み入れられることとなった。

#### 5）生産調整の強化：1980年代前半の状況（1981年農業法）<sup>（13）</sup>

（背景）

目標価格は、生産費をベースとして算定されたので、生産費の上昇にともない、目標価格が1970年代後半～1981年度にかけて引き上げられ、ローンレートも目標価格とともに引き上げられた。この間、価格は1972～1974年度にかけて価格が急上昇し（「世界食糧危機」）、その後は1977年度にかけて低下したが、1980年度にかけて再び上昇した。その結果、不足払いの支給については、1974～1981年度の9年間に1977年度（小麦）、1978年度（小麦、とうもろこし、コメ）、1981年度（小麦、コメ）に実施したのみであった。

このように1970年代の需給は逼迫基調にあり価格も基本的に目標価格以上で推移したため、1980年代も同様に需給の逼迫基調、輸出量の増加が継続すると予想されていた。そのため、1981年度においては、1982～1985年度の間は目標価格もローンレートも1981年度のレベルよりも高水準に設定することとされた。

一方で、1970年代半ばから連邦政府の単年度の財政赤字が続き、1980年代から財政削減の圧力が価格所得政策にもかかり始めた。小麦等で不足払いが発生したこと、目標価格が高水準に設定されたこともあり、将来的に価格が低下した場合に不足払いに係る財政支出を削減する手法を準備しておく必要性も考えられた。

（政策目的）

価格低下を防止するとともに不足払いの対象となる生産量を減少させるために、生産調整を再び作物別に実施して強化することとし、生産調整が1981年農業法において耕地隔離計画から「作付面積削減計画（Acreage Reduction Program）」に変更された。

（制度内容）

「作付面積削減計画」は、作物別の基準面積（過去の作付実績に基づき算定）を設定し、当該基準面積のうち連邦政府が指定した割合（削減率）について休耕しなければならない制度である。

当該計画は、農産物の需給状況に応じて削減率を増減させながら1982年度～1990年代半ばまで毎年実施されることとなった。

## 6）価格支持融資の販売融資化：1980年代半ばの状況（1985年農業法）<sup>（14）</sup>

（背景）

先述したとおり1981年農業法制定時には、1980年代も同様に需給の逼迫基調と輸出量の増加が継続すると予想され、1982～1985年度の間は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た。

一方、1980年代初頭になると過剰生産問題を抱えるECが、輸出補助金を利用した農産物（特に小麦）輸出を開始し、純輸出国に転じた。また、コメについては1980年代前半に

米国に比べて低コストのタイの生産量と輸出量が急増した。この結果、1970年代から増加傾向にあった米国の輸出が1980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。そのため、ローンレートを再度、国際価格水準並みに引き下げることとした。

（政策目的）

農産物の国際価格がローンレートより低い場合においても、価格支持融資に係る担保農産物を輸出できるようにするために価格支持融資について「販売融資 Marketing Loan）」が導入された（1985年農業法）。

（制度内容）

価格がローンレート未満の場合には、当該価格の水準を融資の返済単価にできる制度である。農家はローンレート未満の価格で輸出しても融資を返済することが可能となり、ローンレートと返済単価（価格）の差額分は輸出補助金の効果を持つこととなる（従来は価格がローンレート未満の場合、担保農産物は連邦政府に質流しされていた）。

小麦とうもろこしについては、任意制度（農務長官の裁量で発動）として規定された（後に1990年農業法において義務化された）。

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。

#### 7）不足払い及び生産調整の廃止と直接固定支払いの導入：1990年代半ばまでの状況（1996年農業法）<sup>（15）</sup>

（背景）

単年度の財政赤字額は1990年代前半に過去最高となり、1995年には議会において大幅な財政支出削減を行う（単年度の財政赤字を7年後にゼロにする）と決議された。価格所得政策については、従来の価格所得政策を継続した場合の予測支出額の約四分の一を削減することとされた。このため、1996年農業法の制定過程においては、この大幅な支出削減をどのように実現するのかが主要なテーマとなった。

一方、1993年の冷夏や長雨によるとうもろこしの減産等により穀物の需給は逼迫して価格の上昇傾向が続き、1995年度には過去最高となった。価格の高騰により、農家からは生産調整の廃止の要求が高まった。また、価格が目標価格を上回っていたので、当分は不足払いが支給されない見込みとなっていた。

（政策目的）

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となる基準面積を減少させる等の方法が検討されたが、不足払いを廃止して固定額を支給するデカ



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不足払いの支給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方が好都合であると農家に考えられたことから、1996年農業法において、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。

（制度内容）

農家に固定額が毎年支給されるデカップル支払いであり、実際に生産する作物の種類、作付面積（生産量）、価格に関係なく支給されるものである。

価格所得政策の二重構造は維持されたが、直接支払いがデカップル化されて価格変動対応型でなくなった。また、作付けは完全自由化された。

**8）不足払い（価格変動対応型支払い）の再導入：1990年代半ばから2000年代前半の状況（2002年農業法）<sup>(16)</sup>**

（背景）

1990年代には価格の上昇傾向が続いていたが、ブラジル、アルゼンチンの穀物輸出が拡大し、また、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たこと等により価格は1996年度以降低下し始めて1998年度にローンレート水準にまで低下した。

このため、直接固定支払いの加算後の農家の収入水準は、従来の不足払い制度の下での目標価格水準の約80%にまで減少した。一方、米国の単年度の財政収支は、1998年度以降、黒字に転じていた。

このような状況下、1998年に農家に対する緊急支援が実施された。以後、2001年度にかけて毎年、同様の緊急支援が実施された。

（政策目的）

価格がローンレート水準にまで低下した場合でも農家収入を従来の目標価格水準程度に保証するために、2002年農業法において新たな不足払いが、販売融資と直接固定支払いに追加（補完）する形で再導入された。

（制度内容）

2002年農業法で「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は、1973年農業法と同様に目標価格が設定され、作物ごとの単位当たり（小麦なら1ブッシェル当たり）で支払われる単価は、価格の動向に従って以下のとおりとなる。

①価格がローンレート未満の場合は、ローンレートと直接固定支払い単価の合計と目標価格との差額

②価格がローンレート以上で、価格と直接固定支払い単価の合計が目標価格未満の場合は、当該合計と目標価格との差額

③価格がローンレート以上で、価格と直接固定支払い単価の合計が目標価格以上の場合は、不足払いは支給されない

これにより、価格所得政策の二重構造のうち直接支払い部分が再び価格変動対応型とされた。

（大豆の価格所得政策について）

大豆については、1940年代から2001年度にかけて高水準のローンレートによる価格支持融資が継続されてきたが、1998年度に初めて価格がローンレートを下回り、それ以降2001年度にかけて価格が低下し続けた。

このため、2002年農業法では大豆も、2002年度以降は小麦、とうもろこし、コメと同様の価格所得政策に組み入れられることとなった。

## 9）収入変動対応型支払いの導入：2000年代後半の状況（2008年農業法）<sup>(17)</sup>

（背景）

穀物価格は、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等により、世界的な穀物需給が逼迫したため、2006年秋以降から高騰し、2007年度の価格は、2005年度に比べて急上昇した。

このような目標価格以上の高価格と1996年農業法の実施過程での苦い経験を踏まえ、農業団体や議会においては、現行の価格所得政策を維持するべきという機運が高まった。一方で、価格の低下が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ことから、現状の高水準の収入を維持するような政策の導入の要望が高まった。

（政策目的）

2002年農業法の価格所得政策の仕組みを維持しつつ、軽微な収入減少を補償するために、2008年農業法において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。

（制度内容）

ACREは、作物ごとの農家の実収入額が基準収入額（過去の平均的な価格と単収から算出）の90%を下回る場合に基準収入額の25%を上限に支払いが実施される軽微な損失を補

償する収入変動対応型支払いである。

価格所得政策に初めて収入変動対応型の政策が導入され、価格所得政策の制度の枠組みが拡大（選択肢が増加）した。

#### 10) 価格変動対応型と収入変動対応型支払いの維持：現行の状況（2014年農業法）

(18)

(背景)

2009年度に財政赤字は史上最大の1.4兆ドルという未曾有の水準に達し、その後も赤字幅は縮小したものの、2013年度に入っても財政事情は厳しい状況が続いた。一方で、価格は2010年度から上昇し、2013年度には過去最高か同等の水準になり、農家経済が好調であるため、高価格の下でも支給される直接固定支払いに対する批判が高まった。

(政策目的)

直接固定支払いを廃止しても従来並みの経営安定対策を維持するために、2014年農業法においては、直接固定支払いを廃止するとともに、その他の直接支払いについても一新され、軽微な収入減少を補償する収入変動対応型支払いであるARC(Agriculture Risk Coverage: 農業リスク補償)と従来の不足払い型支払いであるPLC(Price Loss Coverage: 価格損失補償)が創設された(販売融資については従来どおり継続となった)。

(制度内容)

2.(1) 1)において既述したが、2014年農業法では、軽微な収入減少を補償する収入変動対応型支払いと価格変動対応型(不足払い型)支払いとともに価格所得政策の二重構造が維持されている。

#### (2) 農業保険の変遷とその背景

##### 1) 農業保険と災害援助支払いの創設(1938年連邦作物保険法、1973年農業法) (19)

農業保険は、1899年から1920年にかけて、民間保険会社によって提供されていたが、採算が見合わず失敗に終わっていた。

先述したとおり、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機運が高まり、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。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。その後対象作物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、

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が経済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) 農業保険の重点化：災害援助支払いの廃止、保険料補助の導入、民間参入と管理運営費補助（1980年連邦作物保険法）<sup>(20)</sup>

### （背景）

災害援助支払いは、農家が自主的に加入する農業保険と違い、保険料等の負担をする必要のない連邦政府からの直接支払いである。このため、災害援助支払いが、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、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。

1974～1980年度にかけて、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。

### （政策目的）

以上のような状況に対処し、農業保険の加入者数を増加させ、農業保険を自然災害時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。

### （制度内容）

- ①原則的に災害援助支払いを廃止した。
- ②保険料補助を導入した（第4表）。
- ③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、民間の保険会社の業務参入を全面的に認め、運営費用の補助を開始した。

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4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) 農業保険の本格的実施：大災害作物保険の創設，保険料補助率の引上げ，収入保険の創設（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）<sup>(21)</sup>

#### （背景）

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，増加はしたものの 1990 年代前半になっても議会の目標としていた 50%とはかけ離れたものだった。

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。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。

#### （政策目的）

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。

#### （制度内容）

##### （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な保険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 55% 水準で補償する。
- 2) 保険料は全額連邦政府が負担する（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。

②さらに，既存の農業保険（CAT より高い補償水準の保険）の保険料補助率を増加させた（第 4 表）。

##### （1996 年農業法）

新たに収入保険を創設し，農業保険の選択肢を増加させた。

##### （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 4 表）。
- ②民間の保険会社が研究開発した新しい種類の農業保険が，政策として採用された場合には，それに係る研究開発費を補てんすることとした。

その結果，農業保険の参加率は，1995 年度に一気に上昇し，その後も現在に至るまで着

実に上昇傾向が続いている。また、農業保険に係る損害率についても、1994年度以前は、ほとんど1以上であったが、1995年度以降は、おおむね1未満になってきている。

### （3）経営安定政策の歴史経緯のまとめ

#### 1）価格所得政策

価格所得政策は、1930年代の高水準のローンレートによる価格支持融資として開始されたが、1960年代以降、輸出促進のためにローンレートを国際価格並みに引き下げ、農家の所得損失を補てんする直接支払いの導入により二重構造化された。同様の枠組みは1970年代から始まる目標価格による価格変動対応型の不足払いに引き継がれた。1996年農業法の直接支払いのデカップル化により二重構造の直接支払い部分が価格変動に対応しない固定支払いに変更されたが、2002年農業法により価格変動対応型に戻った。2008年農業法以降は、軽微な損失補てんのための収入変動対応型の支払いが導入され、価格所得政策の制度内容が拡大されてきている。

また、生産調整については、1930年代以来、需給状況や財政事情に応じて、強化又は緩和されてきたが、1996年農業法により直接支払いのデカップル化に伴い廃止された（第5表）。

第5表 価格所得政策の歴史経緯の概要

|                      | 背景                               | 政策目的                             | 制度内容                                  |                                       |
|----------------------|----------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
|                      |                                  |                                  | 価格所得政策                                | 生産調整                                  |
| 1933年農業法<br>1938年農業法 | 「大恐慌」下で農産物<br>価格暴落               | 他産業従事者と見合う<br>農産物の価格水準を實現        | 農産物を担保とした非<br>迦及型融資である「価<br>格支持融資」が創設 | 当該融資の要件とし<br>て創設（基準面積、割<br>当面積の一部を休耕） |
| 1960年代の一<br>連の農業法    | 高水準のローンレー<br>トによる過剰生産の<br>発生     | 生産調整の強化<br>輸出促進                  | ローンレートを国際価<br>格並みに引下げ、直接<br>支払いにより補てん | 割当面積の一部を休<br>耕する「作付面積転換<br>計画」の導入     |
| 1970年農業法             | 輸出量の増加と過剰<br>生産の解消<br>作付自由化の要望   | 生産調整の緩和                          |                                       | 「耕地隔離計画」に変<br>更、作物別の休耕面積<br>の管理を緩和    |
| 1973年農業法             | 現行制度が有効に機<br>能<br>パリティ価格への批<br>判 | 支持の基準を生産費ベ<br>ースに変更<br>現行制度を維持整備 | 「目標価格」と価格の<br>差額を「不足払い」とし<br>て補てん     |                                       |
| 1981年農業法             | 高水準な目標価格                         | 生産調整の強化                          |                                       | 作物別に基準面積の                             |

|           |                                 |                               |                                    |                        |
|-----------|---------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|------------------------|
|           | 財政削減の圧力                         |                               |                                    | 一部を休耕する「作付面積削減計画」に変更   |
| 1985 年農業法 | EC の輸出補助金による輸出増加により米国の輸出が減少     | 輸出促進                          | 価格支持融資の販売融資化                       |                        |
| 1996 年農業法 | 財政赤字が急増<br>穀物価格が高騰<br>生産調整廃止の要求 | 価格所得政策の支出を計画的に削減するとともに生産調整を廃止 | 不足払は廃止し、直接固定支払いを導入（デカップル化）         | 不足払いの削減の手段でもあった生産調整を廃止 |
| 2002 年農業法 | 価格の低下による緊急支援の実施                 | 直接固定支払いを補完する制度の導入             | 従来 of 制度に追加する形で新たな不足払い（CCP）を再導入    |                        |
| 2008 年農業法 | 価格が高騰<br>現状の高収入を維持する政策の要望       | 軽微な収入減少を補償する直接支払いの導入          | 収入変動対応型の直接支配（ACRE）を導入              |                        |
| 2014 年農業法 | 厳しい財政事情<br>価格高騰と直接固定支払い批判の増大    | 直接固定支払いを廃止しても従来並みの経営安定対策を維持   | 収入変動対応型支払い（ARC）と価格変動対応型支払い（PLC）を創設 |                        |

資料：筆者作成。

第 11 図は、小麦を例にして価格変動対応型の価格所得政策の保護の程度の推移について面積当たり（エーカー当たり）の収入額又は政策による収入支持額の観点から分析したものである。

各折れ線グラフは、価格、ローンレート、目標価格等をベースとして面積当たり（エーカー当たり）の収入額（価格に対応）又は収入支持額（ローンレート、目標価格等に対応）を示している。また、水平な点線は 1910～1914 年度の平均価格（パリティ価格）をベースとした面積当たりの収入水準を示している。

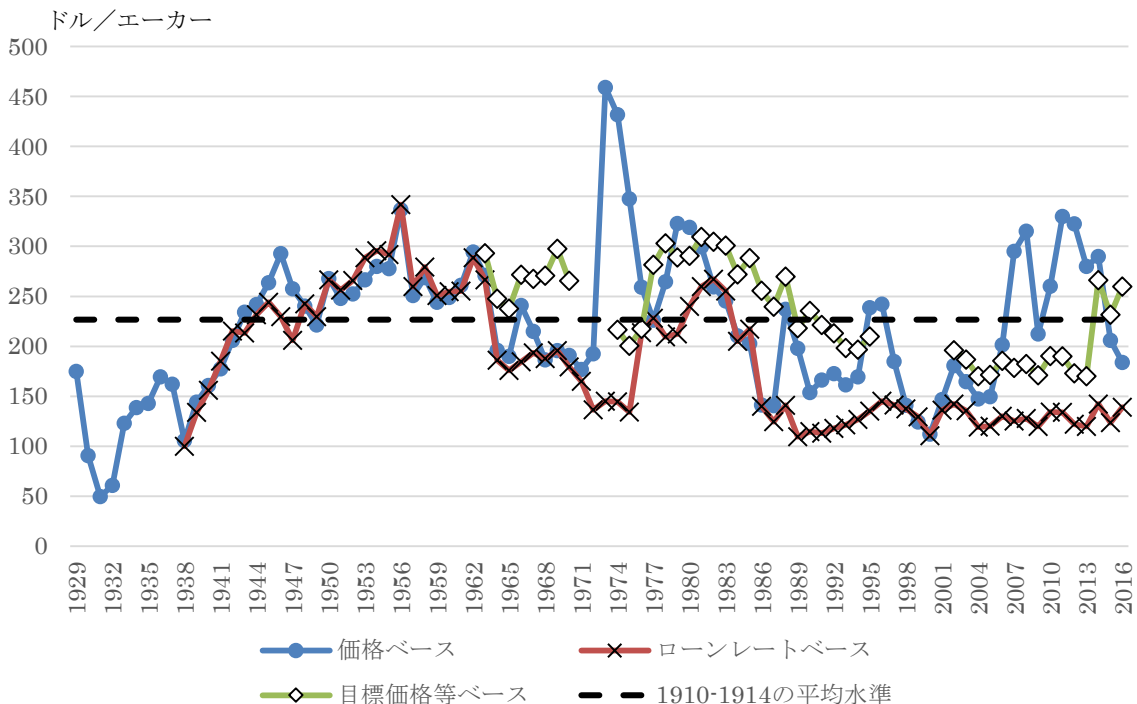
具体的には、以下の計算式による面積当たりの金額を GDP デフレーターにより実質化した値である。

面積当たりの収入額（又は収入支持額）

$$= 1 \text{ ブッシェル当たりの価格（又は目標価格等）} \times 1 \text{ エーカー当たりの単収}$$

1940 年代以降、価格所得政策による農家の保護の程度（収入支持額）は、パリティ価格をベースとした収入水準（1933 年農業法の目的）以上に維持されているか、そうでない場合でも高価格により農家の収入額はパリティ価格をベースとした収入水準以上になっている場合が多くなっている。つまり、農家の 1 エーカー当たりの収入額は、1933 年農業法で目的としたパリティ価格をベースとした収入支持水準をおおむね維持している（なお、先述

したとおり、1996～2001年度の間は、直接固定支払いとともに緊急支援が実施されている）。



第11図 価格所得政策の保護の程度の推移（小麦の面積当たりの収入額、収入支持水準）

資料：USDA/ERS, Data Products, Federal Reserve Bank of St. Louis, Economic Research のデータより筆者作成。

## 2) 農業保険

農業保険は、1930年代に発生した干ばつ被害に対応するために収量保険という形式で開始された（1938年連邦作物保険法）。

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が経済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、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て農業保険の重点化を図った（1980年連邦作物保険法）。

1994年に保険料補助率の引上げ、1996年に収入保険の創設、2000年に保険料補助率の更なる引上げ等の農業保険の本格的実施のための措置を実施することによって農業保険の加入面積は増加した（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)。

以上のように、米国における農業保険の変遷は、収量保険の試験的实施から始まり、災害援助支払いの廃止、保険料補助の導入、保険料補助率の引上げ、収入保険の創設等、農業保険を自然災害時の経営安定政策の主要な政策に位置づけるための保険の制度内容の拡大と保護の水準の引上げのプロセスと理解できる。

#### 4. 次期農業法（2018 年農業法）や NAFTA 再交渉等の農業・農政をめぐる今後の動向

##### （1）次期農業法の動向

現在、議会において次期農業法が検討されている。主要穀物等の価格が低下傾向にあることから農業界からは経営安定政策の維持・強化が要望されている一方で、2018 年 2 月の大統領予算教書においては、財政支出削減の観点から、次期農業法における経営安定政策等の改革が以下のとおり提案されている<sup>(22)</sup>。

##### 1) 直接支払いの所得制限

連邦税に係る「調整粗所得」（いわゆる「課税所得」）が 900,000 ドル以内でなければ ARC と PLC の直接支払いは支給されないが、これを 500,000 ドルに引き下げること、また新たに農業保険の保険料補助についても当該所得制限の対象とすること（記録的な高水準の農業所得をもたらした 2013 年度に適用したとしても、僅か 2.1%の農業者（farmers）の調整粗所得が 500,000 ドルを超過しているに過ぎないとしている）。

##### 2) 支給額上限

従来は、農家 1 戸当たり複数の生産者（活動的農業従事者）がいる場合には、生産者ごとに支給額上限（125,000 ドル）が適用されていたが、農家 1 戸当たりの生産者の数を 1 人に限定すること（これにより支給額上限の抜け道をなくすことができるとしている）。

##### 3) 農業保険の保険料補助金

現在の農業保険の保険料補助の平均補助率は 62%であるが、48%に引き下げること（平均的な 1 エーカー当たりの生産コストへの影響は 1~2%に限定されるとしている）。

##### 4) 農業保険の保険引受利益

保険料徴収額が保険金支払額を上回り利益が生じた場合には、当該利益は連邦と保険会社の間で分配しているが、その利益の民間会社への分配率に現在よりも低い 12%という上限を設定すること。

#### 5) 保全留保計画 (Conservation Reserve Program)

土壌保全等のために農地を長期に休耕した場合に地代相当の支払いが実施される施策である。農家への支払い水準を地代相当の 80%に制限すること。

#### 6) 補助的栄養支援計画 (Supplemental Nutrition Assistance Program)

低所得者が栄養のある食品を購入するために特定の食品用の給付金（電子カード）を支給する政策である。給付金の一部を缶詰等の保存食品で現物支給すること。

しかしながら、①上下院の農業委員会委員長が、同提案によって強力な経営安定政策を維持するという議会の任務は妨げることはできない旨の共同声明を発していること、②前政権においても経営安定政策の補助削減の提案がなされたが、農業法に反映されることはなかったことから、農業法を起草し最終的に決定する議会において、同提案が実現される可能性は高くはないと考えられる<sup>(23)</sup>。

仮に同提案に従って改革が実施される場合は、制度の枠組みを変更するようなものにはならないが、農業保険の加入をやめることにより経営がより困難になる農家が増加する等の影響があると考えられる<sup>(24)</sup>。

### (2) NAFTA 再交渉の状況<sup>(25)</sup>

米国、カナダ、メキシコによる北米自由貿易協定 (NAFTA) の再交渉については、2017 年 8 月から開始され、2018 年 3 月までの合意を目指して、計 7 回の交渉を行ってきたがいまだに合意に至っていない (2018 年 3 月時点)。

農産物貿易に関して、完全自由化から除外されて現在も関税割当が実施されているものは、カナダが米国から輸入する乳製品、家禽肉及び製品（卵も含む）と米国がカナダから輸入する乳製品、砂糖、ピーナッツ及びピーナッツバターである（米国とメキシコの間では完全自由化が実現している）。

NAFTA 再交渉における米国の農業分野での主な関心事項は、現在の農産物の市場アクセスを維持し、さらにカナダの乳製品と家禽肉及び製品の関税割当を撤廃することである。

なお、環太平洋戦略的経済連携協定 (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement: TPP) においても、カナダは乳製品、家禽肉及び製品（卵も含む）について関税割当を設定している<sup>(26)</sup>。

### (3) 他国の農業支援政策に関する WTO 提訴<sup>(27)</sup>

米国は 2016 年 9 月に中国の小麦、コメ、とうもろこしの国内支持水準（価格支持政

策)について、さらに同年12月には同産品に係る関税割当制度の運用について、WTO協定に違反しており、小麦、コメ、とうもろこしの国際貿易を歪めているとWTOに提訴した。

#### 1) 小麦、コメ、とうもろこしに係る国内助成(価格支持制度)について

中国が2001年にWTOに加盟した時に約束した国内助成に関する「デミニミス」枠は、産品特定の助成については当該産品の生産額の8.5%以下、非産品特定の助成については農業全体の生産額の8.5%以下ということとなっている(中国のAMSの約束水準はゼロであるので黄の政策は「デミニミス」枠内で実施しなければならないこととなっている<sup>(28)</sup>)。

しかしながら、米国によると、小麦、コメ、とうもろこしの価格支持政策に係る2012年～2015年のAMSは、各産品ともデミニミス枠(産品特定の助成で生産額の8.5%以下)を超過していることからWTO協定に違反しているとしている。

当該紛争案件に係るプレスリリース(USTR(2016a))では、このような世界市場価格よりも高い水準での価格支持により、中国内での生産が増加して、米国やその他諸国からのこれらの産品の輸入が代替されていると主張している。

米国による2016年9月の提訴後、紛争解決のための二国間協議が行われたが、合意に達することはできず、米国は同年12月に当該案件についてのパネルの設置を要請した結果、2017年1月にWTOパネルが設置された。パネルの報告書の発行は、2018年第3四半期以降となる予定である(2018年3月時点)。

#### 2) 小麦、コメ、とうもろこしの関税割当制度について

WTO協定においては、関税割当の一次税率の枠内の限度数量まで輸入しなければならないこととなっていないが、中国が2001年にWTOに加盟した時の約束においては、関税割当の運用について、明確に特定された行政手続きと要件によって、透明性、予測可能性、公平性を確保すること、また、それらの手続きと要件が関税割当の枠を埋めることを阻害しないようにすることとしている。

しかしながら、米国によると、中国は小麦、コメ、とうもろこしの関税割当の運用について、これらの約束に反していることからWTO協定に違反しているとしている。

米国の提訴の背景には、米国の輸出業者にとって中国へ輸送するための資格要件が明確でないこと、枠を割り当てる原則が不明であるとともに、これらの産品の国際価格が中国の国内価格よりも低いにも関わらず、2011年～2015年の間、枠内数量の消化率が低くなっていること等がある(当該紛争案件に係るプレスリリース(USTR(2016b)))。

当該紛争案件については、2016年12月に紛争解決のための二国間協議が行われたが、合意に達することはできず、米国は2017年8月に当該案件についてのパネルの設置を要請した結果、2017年9月にWTOパネルが設置されたもののパネルのパネリストの選任に至っていない(2018年3月時点)。

注1 作物年度とは、各作物の典型的な収穫時期を始まりとした一年間の期間である。例えば、小麦の2018作物年度は、2018年6月～2019年5月である。

2 農業法とは、米国の農家の経営安定政策だけでなく、農業に係る環境保全や食料援助施策等農業に係る政策の全般について規定している米国の農業政策の基本的な法律である。最近では数年ごとに制定されており、1933年農業法から2014年農業法まで、合計17本の農業法が制定されている。1938年農業法と1949年農業法の両法が恒久法の位置づけであり、両法を修正する形で順次制定することとしている。

3 後述するように非家族経営体の平均経営面積は大規模家族農家のもの以上であることから、本稿においては非家族経営体の類型を便宜上「大規模農家」と整理することとし、農家類型をおおむね農家規模による分類と捉えることとする。

4 勝又（2017）を参照。

5 「基準面積（Base Acres）」とは、PLCとARCに係る直接支払いの支給額を計算するベースとなる各農家の有する作物別に設定された面積（過去の作付実績に基づき算定）のことである。2014年農業法においては、2008年農業法における作物別の基準面積を維持するか、2009～2012年の実際の作付面積割合に適合させるように各農家が有する基準面積を再配分するか選択できることとされた。

6 作物ごとの1エーカー当たりの支給額については、総コスト、経常コストのデータが作付面積1エーカー当たりの数値であることから、価格所得政策の直接支払いの（ARC, PLC）の支給総額、農業保険の純保険金の支給総額を作付面積で除するという方法で推計した。

7 Ingersent and Rayer, USDA/ERS（1984, 1985）、服部（2010）を参照。

8 Ingersent and Rayer, USDA/ERS（1984, 1985）、コクレン他、服部（2010）を参照。

9 Ingersent and Rayer, USDA/ERS（1984, 1985）、コクレン他、服部（2010）を参照。

10 Ingersent and Rayer, USDA/ERS（1984, 1985, 1990a, b, c）、服部（2010）を参照。

11 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、農産物一単位当たりに生産性が向上する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購買力が適正な水準以上に高くなってしまお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結果、購買力もパリティ価格が想定する適正水準の二倍になってしまう。

12 目標価格の水準は、1973年農業法においては1974年、75年については具体的な価格が明示的に規定され、それ以降は、各年ごとに生産費の変化に応じて算定することとされた。1981年農業法以降は、生産費の変化に応じて算定するという規定は原則としてなくなり、各年ごとの目標価格の具体的な最低水準価格が規定された。また、2002年農業法以降は、数年間の各年の具体的な目標価格（2014年農業においては基準価格）があらかじめ規定されているので、当該価格水準の設定に生産費がどのように考慮されているのか等算定根拠が不透明である。

13 Ingersent and Rayer, USDA/ERS（1984, 1985, 1990a, b, c）、服部（2010）を参照。

14 Ingersent and Rayer, USDA/ERS（1984, 1985, 1990a, b, c, 1995a, b, c）、服部（2010）を参照。

15 Ingersent and Rayer, USDA/ERS（1995a, b, c）、手塚（1997）、服部（1997, 2010）を参照。

16 Moyer, W. and Josling, USDA/ERS（1990d, 1995a, 2001, 2006）、手塚（2015）、服部（2005, 2010）、吉井（2011）を参照。

- 17 服部 (2009, 2010) ,吉井 (2011) を参照。
- 18 吉井 (2014) を参照。
- 19 Benedict, Goodwin and Smith, Hueth and Furtan を参照。
- 20 Glauber(2004, 2013), Glauber and Collins, Goodwin and Smith, Hueth and Furtan を参照。
- 21 Glauber(2004, 2013), Glauber and Collins を参照。
- 22 OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET(2018), USDA(2018) を参照。
- 23 Ag Chairmen React to Administration's FY2019 Budget Proposal, OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET(2011) を参照。
- 24 その他、議会において論点となり得る主な事項は以下のとおり。

価格所得政策については、2014 年農業法の実施状況から、ARC の基準収入の算定方法を変更するべきかどうか（現行では過去 5 年間の単収や価格のデータを使用しているが、使用するデータの期間を 5 年以上に延ばすべきかどうか等）や ARC の 86%という支持水準や支給上限の 10%を変更するべきかどうか、また、PLC の基準価格の水準を現行より引き上げるのかどうか。また、保全留保計画については、実質的に生産調整の機能もあるので、過去の農業法の改正ごとに価格の動向に応じて当該計画の総面積の上限を増減させていることから、価格が低下傾向にあることから、上限面積を引き上げるかどうかが課題。

- 25 Congressional Research Service (2017b, 2018) , USTR(2017), TPP, Annex 2-D を参照。
- 26 TPP とは、オーストラリア、ブルネイ、カナダ、チリ、日本、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、ペルー、シンガポール、米国及びベトナムの合計 12 か国の経済連携協定である。2015 年 10 月のアトランタ閣僚会合において、大筋合意に至り、2016 年 2 月、ニュージーランドで参加国により署名されたが、2017 年 1 月に米国はその他の参加国に TPP から離脱することを通知した。
- 27 Congressional Research Service (2017a), USTR(2016a, b) , WTO 紛争関連文書（引用文献に掲載）を参照。
- 28 WTO 農業協定の国内助成（農業生産者のために行われる助成）についてのルールは以下のとおりである。

国内助成政策について、貿易を歪めるような影響や生産に対する影響の観点から以下のとおり三種類（いわゆる「緑」、「青」、「黄」の政策）に分類される。

- ① 緑の政策：貿易を歪めるような影響又は生産に対する影響が全くないか又はあるとしても最小限であるという政策である。具体的には、研究、有害動植物及び病気の防除、訓練、普及、検査、基盤整備等に関する一般的な役務である。食料安全保障のための公的備蓄や国内の食料援助も該当する。
- ② 青の政策：生産制限計画による直接支払であって、一定の面積及び生産に基づいて行われるものや基準となる生産水準の 85%以下の生産について行われるもの等である。
- ③ 黄の政策：緑でも青でもない政策である。市場価格支持や生産と関連した直接支払い（青の政策を除く）は代表例である。

黄の政策については、各国で毎年実施することが認められる助成の限度額（約束水準）が規定されており、黄の政策に係る助成合計量（AMS：Aggregate Measurement of Support）を産品が特定できる助成については産品ごとに、産品が特定されない助成についてはその総額として算定することとなっている。そして、各 AMS を合計した国内助成合計総量（Total AMS）が約束水準以下になっていなければ WTO 協定違反となる。（ただし、国内助成合計総量の算定にあたっては、産品特定の助成については AMS が当該品目の生産額の 5%以下の場合に、非産品特定の助成については農業全体の生産額の 5%以下の場合に、「デミニミス」枠として算定から除外される。）

## [引用文献]

(英語文献)

- Ag Chairmen React to Administration's FY2019 Budget Proposal,  
<https://www.agriculture.senate.gov/newsroom/rep/press/release/ag-chairmen-react-to-administrations-fy2019-budget-proposal>.
- Benedict, M.R.(1966)"Farm Policies of the United States 1790-1950"Octagon Books Inc..
- Congressional Research Service(2017a)"Major Agricultural Trade Issues in the 115th Congress", CRS Report, R43905.
- Congressional Research Service(2017b)"The North American Free Trade Agreement (NAFTA) and U.S. Agriculture", CRS Report, R44875.
- Congressional Research Service(2018)"NAFTA Renegotiation and Modernization", CRS Report, R44981.
- Federal Reserve Bank of St. Louis, Economic Research, Gross domestic product (implicit price deflator), <https://fred.stlouisfed.org/series/A191RD3A086NBEA>.
- 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.
- OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET(2011)"Living Within Our Means and Investing in the Future: The President's Plan for Economic Growth and Deficit Reduction".
- OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET(2018)"FY2019 AN AMERICAN BUDGET MAJOR SAVINGS AND REFORMS".
- TPP, Annex 2-D: Tariff Commitments, Canada Appendix A Tariff Rate Quotas.
- USDA/ERS(1984)"History of Agricultural Price-Support and Adjustment Programs, 1933-1984".
- USDA/ERS(1985)"Agricultural-Food Policy Review".
- USDA/ERS(1990a)"Wheat Background for 1990 Farm Legislation".
- USDA/ERS(1990b)"Corn Background for 1990 Farm Legislation".
- USDA/ERS(1990c)"Rice Background for 1990 Farm Legislation".
- USDA/ERS(1990d)"Soybeans and Peanuts 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/ERS(1995c)“Rice Background for 1995 Farm Legislation”.

USDA/ERS(1995d)“Oilseeds Background for 1995 Farm Legislation”.

USDA/ERS(2001)“Soybeans: Background and Issues for Farm Legislation”.

USDA/ERS(2006) “Soybean Backgrounder”.

USDA/ERS, Data Products, <https://www.ers.usda.gov/data-products/>, 2018年2月アクセス.

USDA(2018)“FY 2019 BUDGET SUMMARY”.

USTR(2016a)“United States Challenges Excessive Chinese Support for Rice, Wheat, and Corn”.

USTR(2016b)“United States Challenges Chinese Grain Tariff Rate Quotas for Rice, Wheat, and Corn”.

USTR(2017)“Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation”.

[WTO 紛争関連文書]

CHINA – DOMESTIC SUPPORT FOR AGRICULTURAL PRODUCERS, REQUEST FOR CONSULTATIONS BY THE UNITED STATES, WT/DS511/1, G/AG/GEN/135, G/L/1150.

CHINA – DOMESTIC SUPPORT FOR AGRICULTURAL PRODUCERS, REQUEST FOR THE ESTABLISHMENT OF A PANEL BY THE UNITED STATES, WT/DS511/8.

CHINA – TARIFF RATE QUOTAS FOR CERTAIN AGRICULTURAL PRODUCTS, REQUEST FOR CONSULTATIONS BY THE UNITED STATES, WT/DS517/1, G/L/1171.

CHINA – DOMESTIC SUPPORT FOR AGRICULTURAL PRODUCERS, COMMUNICATION FROM THE PANEL, WT/DS511/10.

(日本語文献)

勝又健太郎(2017)「米国－農業支援政策の概要と実施状況－」, 平成 28 年度 カントリーレポート：米国（農業支援政策, SNAP 制度）, プロジェクト研究 [主要国横断・総合] 研究資料 第 2 号, 農林水産政策研究所, <http://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/28scr02.html>.

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。

吉井邦恒(2014)「アメリカ 2014 年農業法の概要について－農業経営安定対策を中心に－」, 『平成 25 年度カントリーレポート アメリカ, 韓国, ベトナム, アフリカ』, 農林水産政策研究所。