

アメリカ2012年農業法をめぐる最近の状況

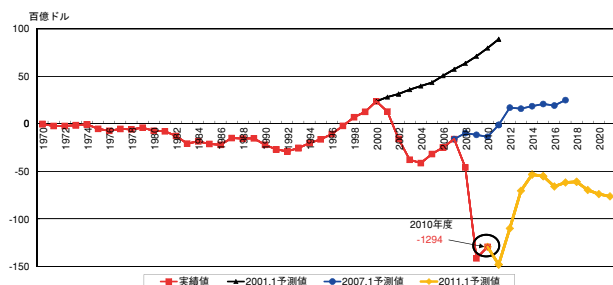
国際領域 上席主任研究官 吉井 邦恒

1. はじめに

アメリカの農業政策は、おおむね5, 6年ごとに制定される農業法に基づいて実施されています。農業法には、農業経営政策をはじめとする主要な政策分野のプログラムや財源措置等が規定されています。現在適用されている2008年農業法の期限は、2012年9月30日であり、次期の2012年農業法をめぐる議論が本格化してきています。本稿では、議論の背景にある連邦政府の財政事情や農家経済・農業歳出の状況を述べた上で、農業法の議論における農業経営政策に関する最近の論点について整理してみたいと思います。

2. 連邦政府の財政事情

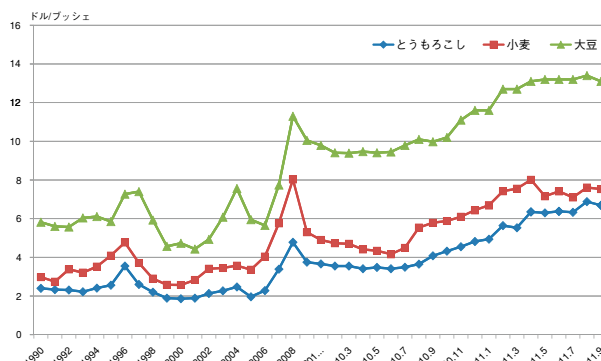
第1図に示すように、2011年度の連邦政府の財政赤字は史上最大となり、2012年度以降も厳しい財政状況が続くと予測されています。2011年8月には、連邦政府のデフォルト（債務不履行）を回避するため、2011年予算管理法が制定され、財政赤字削減のための超党派委員会（Supercommittee）が設置されました。Supercommitteeは、10年間で1.5兆ドル以上の財政支出削減法案を11月23日までに議院に提出し、議会の両院は12月23日までにその削減法案を受け入れるかどうか採決を行います。もしも、期限までにSupercommitteeが法案提出できない場合、または議院が法案を否決した場合には、10年間で1.2兆ドルの一律歳出カット（軍事関係予算とそれ以外で折半）が実施されることになっています。



第1図 連邦政府の財政収支の推移（実績と予測）
資料：CBO, The Budget and Economic Outlook

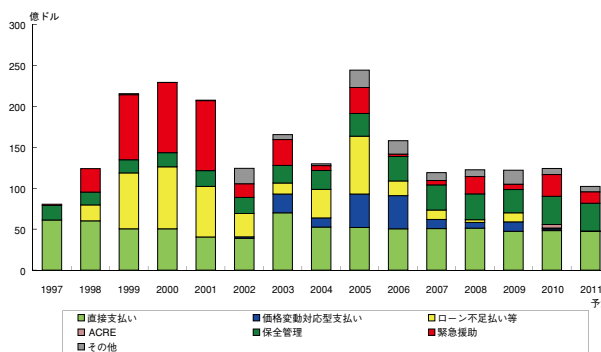
3. 農家経済・農業歳出の状況

アメリカ全体として景気や雇用の回復が足踏みを続ける中で、農業部門は好調に推移しています。第2図に示すように、2009年に低下した農産物価格もとうもろこしや大豆では史上最高の水準にまで上昇しており、2011年の農業純所得（名目）は史上最高となる見込みです。農業者に対する政府支払いは、第3図のとおり、価格低迷時には200億ドルを超えていましたが、2011年には100億ドル程度にまで減少すると予測されています。政府支払いのうち、直接支払いは毎年約50億ドルが支出されていますが、価格低下に対応するプログラム（価格変動対応型支払い（CCP）やマーケティングローン）の支払いは大きく減少しています。第4図の農業歳出に占める各プログラムの構成比をみると、7割は栄養プログラム（低所得者等に対する食料・食料購入手段の提供



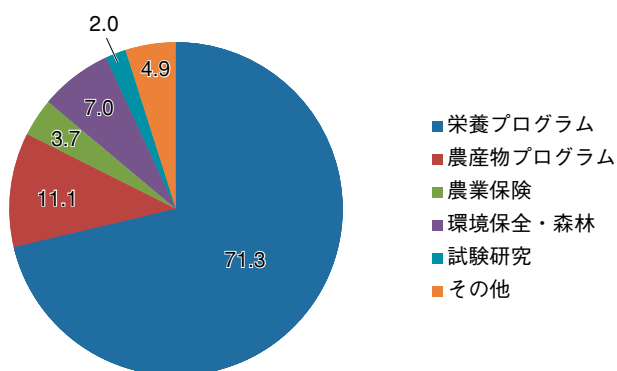
第2図 主要農産物の農家受取価格の推移

資料：USDA/NASS, Monthly Prices Received.
注. 2009年までの価格は毎月の農家受取価格を単純平均したもの。



第3図 プログラム別政府支払いの推移

資料：USDA/ERS, Farm Income Forecast



第4図 農業歳出のプログラム別構成比 (2010年度)
資料: USDA, FY 2012 Budget Summary and Annual Performance Plan.

や栄養教育の実施。その大半は補完的栄養援助プログラム (旧フードスタンプ)) が占めており、政府支払い (農産物プログラム) の割合は約1割で、農業保険への支出を含めても15%程度にすぎません。

4. 農業経営政策に関する論点

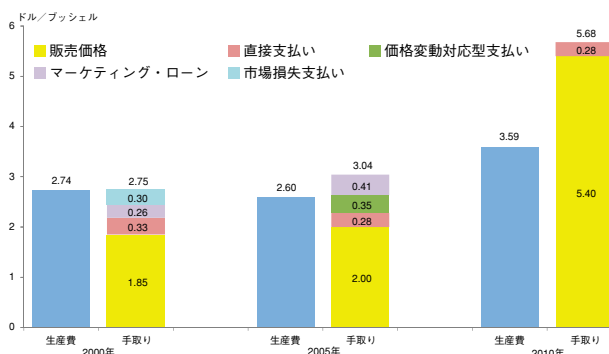
2010年11月の中間選挙により、下院は共和党が過半数を獲得し (上院は民主党が過半数を維持)、選挙後は財政支出削減が議会での最大の関心事となりました。大統領府や財政支出削減に積極的な下院から、直接支払いや農業保険をターゲットとした農業歳出削減の提案が提出され、これが農業法をめぐる議論にも大きな影響を与えています。

特に、毎年巨額の財政資金が価格の動向や耕作の有無に関係なく支払われ、しかも総額の7割を大規模農家が受給している直接支払いが激しい批判にさらされています。第5図の2010年のケースに示すように、販売価格が生産費を大きく上回る状況で支払われる直接支払いに対して、政策的な意義を見つけ出すことは難しいものと思われます。

したがって、農業法をめぐる議論においては、直接支払いの廃止あるいは大幅な削減を前提に、強力なセーフティネットを構築し、そのための予算を確保することに焦点が絞られてきています。

こうした中で、農業保険が最も優先順位が高いセーフティネット・プログラムとして支持されています。そもそも農業保険の加入率は面積ベースで8割を超えており、災害時の保険金支払いの機能に加えて、資金借入れの担保として機能しています。今年、洪水、干ばつ、異常高温等災害が相次ぎ、作付け不能支払いによって農家の投入経費を迅速に補償する農業保険の役割が再評価されています。また、農業保険は2010年度に60億ドル (10年間) 削減し、うち40億ドルを財政赤字の補てんに拠出しており、既に十分な歳出削減努力を払ってきたと主張できる点も有利であると考えられています。

9月になって、とうもろこしおよび綿花の生産者団体と上院議員から3通りのセーフティネット・プ



第5図 生産費と農家手取りの比較 (とうもろこしの場合)

注: USDA/ERS の “Commodity Costs and Returns”, USDA/NASSの “Annual Prices received” 及びUSDA/FSAの資料に基づいて、筆者が作成。

ログラムが提案されました。それらの提案は、直接支払いの代わりに、現行の農業保険と組み合わせる形で、農業保険では支払われない収入減少分 (いわゆる足切り部分) を補てんするプログラムを導入するという点で共通しています。

このような動きの中で、9月19日に、大統領から10年間で4兆ドルの財政赤字削減案が公表されました。農業関係では、直接支払いの廃止、農業保険の歳出削減等が提案されています。農業関係議員や農業団体は、大統領からの提案のうち農業保険の削減部分に対して強く非難しています。

5. おわりに

もう一度第1図と第2図をご覧ください。1996年農業法では、高い農産物価格と財政赤字の下で、「不足払い+生産調整」から「直接支払い+作付自由化」という農業政策の大転換が図られました。次の2002年農業法では、農産物価格の低迷と良好な財政事情から、CCPの導入により農業保護が強化されました。2008年農業法においては、農産物価格の高騰と財政赤字の組合せから農業保護の構造改革の好機と見なされていたのですが、結局2002年農業法の手厚い保護は残されたままで、ACRE (収入変動を緩和するプログラム) 等が導入され、むしろ農業保護は拡大されました。2012年農業法は、2008年農業法制定当時を上回る高水準の農産物価格とかつてない財政赤字という状況の中で起草されます。年内にはSupercommitteeの提案が公表され、また2012年には大統領および両院議員の選挙があり、農業歳出の削減については予断を許さないところですが、2012年農業法において1996年農業法に匹敵するような農業保護=政府支払いの見直しが行われるかどうか大いに注目されるところです。

(本稿は、2011年9月23日現在の情報に基づいて執筆しました。)