



世界の農業・農政

米国の農業政策の変遷とその背景 —米国農業を支える政府支払—

国際領域 主任研究官 勝又健太郎

米国の農家の所得支援のための農業政策は、現在に至るまで様々な形で実施されてきました。ここでは、一見すると複雑に見える米国の農業政策の本質を理解するために、価格所得政策が、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整理するとともに、農家にとっての農業政策の必要性について見ていきます。

1. 価格所得政策

(1) 価格支持融資の創設 (1933年農業法)

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、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農産物の市場価格を支持するという形（価格支持融資）で始まりました。これは、一般に収穫直後の市場価格は低いので、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農家は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未満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す。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ります。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ました。

(2) 支持価格の引下げと不足払の導入 (1973年農業法)

その後、高水準での価格支持による所得の下支えを続けた結果、1950～60年代になると、米国の農産物の価格水準が、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、価格支持が輸出の支障となってきました。そこで、1960年代初頭に、米国の農産物価格を国際価格並みに低下させるために支持価格の水準を大幅に引き下げました。同時に、低価格下でも農家経営が維持できるように農家への直接支払が導入されました。1973年には、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」が導入され、農家の所得を従来の水準に確保しました。これとは、背景が異なりますが、ECにおける1992年のマクシャリー改革では、同様に農産物の支持価格が引き下げられ、所得を補償するための直接支払が導入されました。

(3) 価格支持融資から販売支援融資へ (1985年農業法)

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、純輸出国に転じました。それに伴い、米国の農産物輸出が80年代前半に減少しました。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」という任意制度（農務長官の裁量で発動）が規定されました（1985年）。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す。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ちます。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、特にECが輸出補助金の廃止等に関して妥協せずに1990年に行き詰まりました。ECに対抗するために、1993年から販売融資制度の発動を義務づけることとし現在に至っています（現行の2008年農業法では「販売支援融資」として規定）。

(4) 不足払の廃止と直接固定支払の導入 (1996年農業法)

また、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1996年農業法の検討時期に穀物価格が高騰しました。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ました。

(5) 不足払 (CCP) の再導入 (2002年農業法)

しかしながら、1996年以降、穀物価格が下落し始め、98年にはローンレート以下となり、固定的な直接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、以降、臨時の特別立法により農家に対する追加的支払が実施されました。このような状況に対応するため、2002年、「価格変動対応型支払（CCP）」として新たな不足払が再導入されました。

以上のように価格所得政策は、農産物価格の動向や財政事情等に応じて変革されてきましたが、価格支持融資で基幹部分は維持しつつ、価格低迷時に不足払等の政府支払により農家の所得を追加的に補てんするという基本的な形は維持されています（第1表）。

2. 米国農業を支える政府支払

次に近年の農家の経営状況を平均的規模の小麦生産農家の例で見えます（第1図）。これは、小麦生

産農家（小麦の販売収入が主な収入源である農家）に関する1ヘクタール当たりの売上額、政府支払額（価格所得政策による直接固定支払等、農業保険金、災害援助支払等）と経営費の推移を表したものです。1990年代後半から2006年にかけては、市場価格が低迷していたため、売上額が経営費と同程度、あるいは、経営費が売上額を上回り、価格所得政策等による農家に対する所得支援がなければ、経営が成り立たない状況でした。2006年秋以降に価格が高騰したため、2007年以降、政府支払は必ずしも必要ない状況にありますが、農産物価格の高騰時以外は、政府支払による補助がなければコスト割れしてしまうのが実情です。とうもろこしや大豆の生産農家の経営についても同様の状況です。

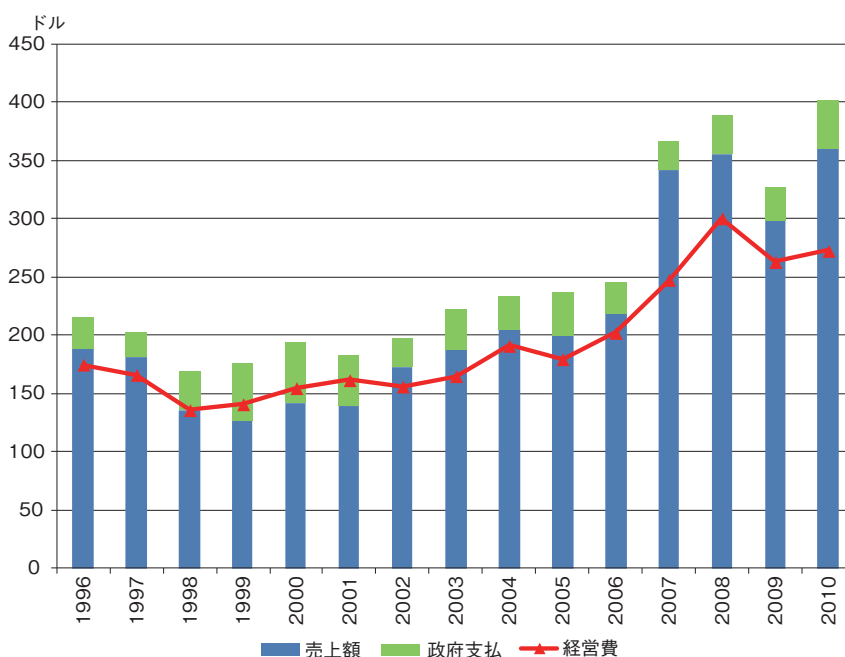
以上のように、世界的にも大規模な米国農業ですら、農産物価格の低迷した場合や自然災害が発生した場合には、農家経営の維持のためには、政府支払が必要不可欠であり、米国農業は政府支払に支えられてきていることが分かります。

3. まとめ

米国の価格所得政策は、価格支持融資として開始され、現在に至るまで当該融資制度を基幹として、不足払、直接固定支払により農家の所得を補てんする形をとってきました。また、自然災害の発生時のリスク管理政策として農業保険や災害支援支払が実施されてきました。昨年9月に期限切れした2008年農業法が本年9月まで延長されましたが、現在も引き続き、次期農業法が検討されています。昨年の上下院の法案においては、現行の直接固定支払と不足払は廃止され、その代わりに従来の農業保険を補強するとともに、収入補償支払で農家の軽微な損失を補てんするという仕組みが検討されています。農家の所得支援の上限となる収入補償支払額の基礎となる平均収入額が、当面、現在の高価格の期間を対象に算定されるので、これには、将来価格が下がった際に、現在の高水準の所得を今後も維持しようという意図がうかがわれます。

第1表 米国の価格所得政策の変遷とその背景

		基幹部分	補てん部分	
		価格支持融資	不足払	直接固定支払
1933年農業法	・大恐慌下、農産物価格の暴落により農家所得が激減 ・他産業と見合う購買力を与えるため農産物価格を支持する融資を開始	○新設		
1973年農業法	・価格支持による輸出競争力の低下 ・支持水準を国際価格並に引下げ ・農家の所得確保のため不足払を導入	－維持	○新設	
1985年農業法	・ECの輸出補助金付き輸出の増大 ・対抗措置として融資を販売支援化	－維持 (販売支援化)		
1996年農業法	・財政赤字の増大と削減圧力 ・価格高騰により不足払の支払なし ・直接支払額の固定化	－維持	×廃止	○新設
2002年農業法	・価格の大幅下落により緊急支援支払を実施 ・新たな不足払を再導入	－維持	○再導入	－維持



第1図 小麦農家にとっての政府支払の必要性（1ヘクタール当たりの金額）

資料：USDA/ERSのデータより筆者作成。